

ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

www.politicayestrategia.cl



Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

# Revista Política y Estrategia

Nº 134 – JULIO – DICIEMBRE 2019

## Artículos

**REALISM AND THE CHINESE  
ATTITUDES TOWARD UNCLOS:  
THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION  
AS A CASE STUDY**  
*Luis A. León Arzich*

**AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO:  
DESAFÍOS PARA CHILE EN UN  
ESCENARIO DE CAMBIO GLOBAL**  
*Jorge Soto Winckler*  
*Guillermo Del Castillo Pantoja*

**LA GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN  
Y LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS**  
*Patricio Haro Ayerve*

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y  
SU CONTRIBUCIÓN A LAS  
RELACIONES VECINALES ENTRE  
CHILE Y PERÚ**  
*Jorge Gatica Bórquez*

## Temas de Actualidad

**SISTEMA DE ARMAS AUTÓNOMAS  
LETALES (LAWS). REFLEXIONES  
PARA UN DEBATE**  
*Fulvio Queirolo Pellerano*

**CAMPOS DE HIELO SUR.  
CONTROVERSIAS EN  
TORNO A LA FRONTERA  
CHILENO-ARGENTINA (1990-2012)**  
*Karen I. Manzano Iturra*





# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

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

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

☆ **Artículos** ☆  
☆ **Temas de Actualidad** ☆

**Nº 134**

**JULIO – DICIEMBRE**

**2019**

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

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

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



Editor responsable: Julio E. Soto Silva

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

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

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

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

IMPRESIÓN: Imprenta de la Armada.

## REVISTA

# “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

### Director

Julio E. Soto Silva

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

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

Contraalmirante Leonel Muñoz Villarreal

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

#### Vocales 2018-2019

##### Dr. Jaime Abedrapp Rojas

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

##### 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. 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.

##### 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 Jaume 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.

**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.

**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. 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.

**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.

	Página
 Editorial	7
 <b>Artículos</b>	
 Realism and the Chinese attitudes toward UNCLOS: the South China Sea arbitration as a case study <i>Doctor Luis A. León Arzich</i>	21
 Agua como recurso estratégico: desafíos para Chile en un escenario de cambio global <i>Magíster Jorge Soto Winckler</i> <i>Magíster Guillermo Del Castillo Pantoja</i>	55
 La guerra de cuarta generación y las amenazas asimétricas <i>Doctor Patricio Haro Ayerve</i>	93
 La planificación estratégica y su contribución a las relaciones vecinales entre Chile y Perú <i>Magíster Jorge Gatica Bórquez</i>	115
 <b>Temas de Actualidad</b>	
 Sistema de Armas Autónomas Letales (LAWS). Reflexiones para un debate <i>Magíster Fulvio Queirolo Pellerano</i>	147
 Campos de Hielo Sur. Controversias en torno a la frontera chileno-argentina (1990-2012) <i>Magíster Karen I. Manzano Iturra</i>	171
 <b>A nuestros lectores y colaboradores</b>	
 Normas para la presentación de artículos	195
 Compromiso Ético	207
 <b>Libros Colección de Investigaciones ANEPE</b>	215



## EDITORIAL

En la agenda internacional, así como en las domésticas, hay temas que han tomado una posición de importancia y son sujeto de debate en el mundo político, de la academia y de los tomadores de decisión. Los nuevos enfoques de seguridad y la lucha entre los poderes más grandes del mundo por lograr primacías en los ámbitos propios del poder, tales como los económicos, de seguridad, diplomacia, información y de influencia global son temas recurrentes, así como la proliferación de actores no estatales, a los cuales se suma el problema de los recursos naturales estratégicos como, por ejemplo, el agua dulce y los efectos del cambio climático, son preocupaciones transversales que afectan a la humanidad. En el ámbito de la Defensa las nuevas formas de lucha y el uso de armas, cada vez más inteligentes y de menos efectos colaterales, preocupan a los estudiosos del pensamiento estratégico y de la guerra moderna, por lo que algunos de estos temas se presentan en las lecturas de esta segunda edición del presente año.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) es un acuerdo internacional multilateral, que fue promulgado para establecer algunas reglas comunes con la finalidad de regir el uso y el tránsito a través de los océanos, transformándolo en un recurso vital para la humanidad, siendo uno de los tratados multilaterales más exitosos ya que reúne a 168 Estados firmantes al momento de su dictación. Luis León Arzich presenta su análisis de que el cumplimiento de esta convención no es perfecto en su artículo *"El realismo y la actitud de China en relación a la CNUDM: arbitraje en el Mar del Sur de China como caso de estudio"*. Nos señala que China ha comenzado a reinterpretar o hacer caso omiso de algunas disposiciones del tratado. En particular, su rechazo a la disposición obligatoria de resolución de disputas es el ejemplo más revelador de lo anteriormente dicho y se pregunta ¿Por qué querría un Estado ir en contra de un régimen que establece reglas claras para todas las partes y que es aceptado ampliamente?, en su posible respuesta vislumbra que se puede explicar el por qué China se ha restado de los mecanismos de adjudicación -por medio de tribunales internacionales establecidos por la CNUDM- si se tienen en cuenta los elementos que contribuyen a su seguridad nacional y cómo el reforzarlos puede aumentar su poder relativo en comparación de mejor manera lo anteriormente expuesto; por ello, para comprenderlo analiza las acciones de la República Popular China bajo el prisma de la teoría de las relaciones internacionales conocida como Realismo.

Asumiendo que el agua es un recurso vital y estratégico, se presenta un tremendo desafío a Chile, país que gracias a su geografía y diversidad de climas presenta diversos niveles de precipitación condicionando la oferta hídrica en cada una de las cuencas hidrográficas. Esto permite que la escorrentía per cápita sea una de las más altas del mundo, pero al ser desagregada por región muestra zonas complejas de gestionar. En su artículo el *"Agua como recurso estratégico: desafíos para Chile en un escenario de cambio global"* Jorge Soto Winckler y Guillermo Del Castillo Pantoja, nos dan cuenta que por los efectos de este fenómeno, a nivel internacional, las tensiones originadas por problemas de acceso y/o uso del agua, en ausencia de mecanismos multilaterales o perspectivas colaborativas, pueden escalar. Pero, señalan que si bien se reconoce que las tensiones por recursos hídricos no evolucionan necesariamente en conflictos entre Estados, sí



puede actuar como un catalizante. Luego, ante escenarios de escasez global nos advierten que se espera que las tensiones entre grupos humanos y Estados por el acceso y uso del agua se incrementen considerablemente, y de paso nos alertan que Chile es muy vulnerable a los efectos del cambio climático, debido a que éste limitará violentamente la oferta hídrica. Pero las importantes reservas estratégicas convierten al país en un interés creciente. Concluyendo que desde la perspectiva colaborativa, el país puede ser visto como un socio estratégico; pero desde el conflicto, como un objetivo.

La evolución es una constante en las actividades de la sociedad y sus instituciones; desgraciadamente la guerra es la actividad que mayor tiempo ha registrado su presencia en el mundo y su desarrollo, en muchos casos, ha sido vertiginoso. Revisando la historia, recordamos que los tratados de Osnabrück y Münster materializaron la Paz de Westfalia que puso fin a la guerra de los treinta años y dio lugar al nacimiento del Estado-Nación y con él al establecimiento de las fuerzas que garantizarían su integridad y soberanía. Desde 1648 hasta nuestros días estas fuerzas, que en nombre del Estado al que representan y administran el monopolio legítimo de la fuerza, en muchos casos, han enfrentado militarmente a quienes amenazan su seguridad o impiden la consecución de sus fines políticos. Patricio Haro Ayerve por medio de su artículo *“La Guerra de Cuarta Generación y las Amenazas Asimétricas”*, nos da cuenta que en este lapso se han presentado cuatro generaciones de guerra, cada una de ellas con sus propias características. En ese sentido nos dice que la guerra de cuarta generación ha dado lugar a una nueva dimensión en el campo de batalla y enfrenta a una amenaza no convencional, de tipo asimétrica, que como toda amenaza necesariamente es híbrida.

Siguiendo los planteamientos de Kenneth Waltz, que respaldan este artículo, Jorge Gatica Bórquez en su escrito *“La planificación estratégica y su contribución a las relaciones vecinales entre Chile y Perú”* señala que Chile y Perú, países vecinos que luchan por alcanzar el desarrollo, sin duda poseen intereses complementarios y un futuro estrechamente vinculado, en especial en la lógica que impera hoy en las relaciones internacionales –descrita ya hace 40 años por Keohane y Nye pero aún vigente– conocida como la interdependencia compleja. Para ello plantea la hipótesis de que la planificación estratégica de un país es un instrumento que no solo permitiría hacer más eficientes sus esfuerzos para la consecución de los objetivos nacionales, sino también influiría positivamente en las relaciones de este con sus vecinos, al reducir la incertidumbre y, en consecuencia, minimizar la inseguridad que –como lo plantea Waltz– opera en contra de la voluntad de cooperar.

La dificultad de armonizar criterios sobre la legitimidad del uso de sistemas de armas inteligentes en operaciones militares constituye *“a priori”* un ejercicio debatible, principalmente por los efectos colaterales que dichos ingenios pueden provocar, aun cuando estén bajo el control de operadores o controladores y cumplan las normas del derecho internacional humanitario; sin embargo, si ese mismo instrumento posee la cualidad de *“autónomo”* se transformaría en un elemento conocido como *“Sistema de Arma Autónomo Letal”* (LAWS de acuerdo a su sigla en inglés), posesionándose en una dimensión superlativa que requerirá precisiones legales y éticas. En su trabajo *“Sistemas de Armas Autónomos Letales*

(LAWS). *Reflexiones para un debate*”, Fulvio Queirolo Pellerano explora y describe, a partir de la conceptualización internacional, sobre la posibilidad de establecer límites a la mencionada autonomía y desde dicha noción debatir respecto de la conveniencia de desarrollar instrumentos normativos vinculantes que regulen esta tecnología en operaciones militares.

Finalmente, dentro de las fronteras vecinales, Chile y Argentina han sostenido varios desacuerdos fronterizos cuya mayor parte se han solucionado a fines del siglo XX. Bajo esta perspectiva destaca Campos de Hielo Sur (Chile) o Hielos Continentales (Argentina), los cuales cuentan con una de las reservas de agua más importantes del hemisferio sur, ya que sus glaciares alimentan una serie de cuerpos de agua en la Patagonia, cuya importancia para nuestro país ha sido descrito en el artículo precedente de Soto y Del Castillo. A través de su trabajo *“Campos de Hielo Sur. Controversias en torno a la Frontera chileno-argentina (1990-2012)”* nuestra colaboradora Karen Manzano Iturra, junto con indicar que su discusión motivó, en la década de los noventa, negociaciones para delimitar la sección de cada uno de los países lo que se zanjó mediante el Acuerdo de 1998, analiza que las discusiones generadas en torno a Campos de Hielo Sur entre 1990 y 2012 enmarcadas en una fuerte relación bilateral, pese haber progresado los puntos de acuerdo entre ambos países, no ha logrado delimitar definitivamente este punto que puede ser crucial en las conversaciones del agua dulce del futuro.



## EDITORIAL

There are issues that have taken a relevant position and are at the center of debate in the political, academia and decision-makers world on the international agenda as well as on the domestic one. New approaches to security and the struggle between the world's largest powers to achieve superiority in the realms of power, such as economic, security, diplomacy, information and global influence, are recurring themes, at the same time, the proliferation of non-state actors and other issues such as the fresh water -a problem of strategic natural resources - and the effects of climate change, are cross-cutting concerns affecting humanity. In the field of Defense, new ways of combat and the use of increasingly intelligent with fewer side effects weapons, concern scholars of strategic thinking and modern warfare. Due to the importance of this issues we decided to present some of them through the readings of this publication, the second of this year.

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is a multilateral international agreement, which was enacted to establish some common rules to govern use and transit across the oceans, transforming it into a resource vital to humanity, being one of the most successful multilateral treaties as it brings together 168 signatory states at the time of their dictation. Luis León Arzich presents his analysis that compliance with this convention is not perfect in his article *"Realism and Attitude of China to UNCLOS: Arbitration in the South China Sea as a Case study"*. It points out to us that China has begun to reinterpret or disregard some provisions of the treaty.

In particular, his rejection of the mandatory dispute resolution provision is the most significant example of the above and he asks why would a State want to go against a regime that sets clear rules for all parties and is accepted? in its possible response, it is possible to explain why China has subtracted itself from the grant mechanisms - through international courts established by UNCLOS - if the elements contributing to its security are taken into account, and how, strengthening them can increase their relative power in comparison to what is better compared to the above; therefore, to understand this situation,, he analyses the actions of the People's Republic of China under the prism of the theory of international relations known as Realism.

Assuming water as a vital and strategic natural resource, it presents a great challenge to Chile, a country that due to its geography and diversity of climates, presents heterogeneous precipitation levels, conditioning the water supply in each of the basins. This allows, that per capita overflow level is one of the highest in the world, nevertheless when disaggregated by region, it this is complex to manage. In their article the *"Water as a Strategic Resource: Challenges for Chile in a Global Change Scenario"* Jorge Soto Winckler and Guillermo Del Castillo Pantoja, state that because of the effects of this phenomenon, at the international level, tensions caused by problems of access and/or use of water, may escalate due to the absence of multilateral mechanisms or collaborative perspectives. While recognizing at the same time, that water stresses do not necessarily evolve in conflicts between States, they can act as a catalyst.

Subsequently in the face of global scarcity, tensions between human groups and states over access and water use are expected to increase considerably.

On the face of this, Chile is very vulnerable to the effects of climate change, as it will violently limit water supply. However, significant strategic reserves make the country a growing interest. From a collaborative perspective, the country can be seen as a strategic partner; but from the conflict point of view, as an objective.

Evolution is a constant in the activities of society and its institutions; unfortunately, war is the activity that has recorded its presence in the world the longest, its development, in many cases, has been dizzying. The treaties of Osnabruck and Munster materialized the Westphalia Peace that ended the thirty-year war and led to the birth of the Nation-State and with it, the establishment of the forces that would guarantee its integrity and sovereignty. From 1648 to the present day, in many cases these forces, acting on behalf of the State to which they represent and manage the legitimate monopoly of force, have militarily confronted those who threaten their security or impede the attainment of their political purposes. Patricio Haro Ayerve presents us through his article "*The Fourth Generation War and the Asymmetrical Threats*" states that throughout this time four generations of war have been presented, each with its own characteristics.

In that sense he states that Fourth-generation warfare gave rise to a new dimension on the battlefield facing an unconventional threat, that is, an asymmetrical threat, which as any threat, is necessarily hybrid.

Following the approaches of Kenneth Waltz, which support this article, Jorge Gatica Bórquez, in his writing "*Strategic planning and its contribution to the neighborhood relations between Chile and Peru*" reveal us that Chile and Peru, neighboring countries struggling to achieve development, undoubtedly have complementary interests and a closely linked future, especially in the logic that prevails today in international relations – described 40 years ago by Keohane and Nye but still known as complex interdependence. The hypothesis underpinning this work is that a country's strategic planning is an instrument that would not only make its efforts more efficient to achieve national objectives, but would also positively influence its relationships with its neighbors, by reducing uncertainty and, consequently, minimizing the insecurity that – as Waltz poses – operates against the will to cooperate.

The difficulty of harmonizing criteria on the legitimacy of the use of intelligent weapons systems in military operations would be "*a priori*" a debatable exercise, mainly because of the side-effects that such technological gadgets can have, even if under the control of operators or controllers and comply with the rules of international humanitarian law; however, if that same instrument possesses the "autonomous" quality, it would become an element known as the "Lethal Autonomous Weapon System" (LAWS), possessing it in a superlative dimension that will require legal and ethical precisions. In his work "*Deadly Autonomous Weapons Systems (LAWS). Reflections for a debate*", Fulvio Queirolo Pellerano aims to ex-

---

plore and describe, from international conceptualization, the possibility of setting limits on the aforementioned autonomy and from that notion, to discuss the interest of developing binding regulatory instruments to rule this technology in military operations.

Finally, within the neighborhood borders, Chile and Argentina have held several border disagreements, most of which have been settled by the end of the 20th century. From this perspective stands out Southern Ice Fields (Chile) or Continental Ice (Argentina), which have one of the most important water reserves in the southern hemisphere, since its glaciers feed a number of bodies of water in Patagonia. whose importance for our country has been described in the previous article of Soto and Del Castillo. Through her work *“Southern Ice Fields. Controversies around the Chilean-Argentine border (1990–2012)”* Karen Manzano Iturra, along with indicating that their discussion prompted diplomatic negotiations in the 1990s, to delimit the section of each country, which was settled by the 1998 Agreement, in this article, she aims to analyze the discussions generated around Southern Ice Fields between 1990 and 2012, framed in a strong bilateral relationship that has progressed the points of agreement between the two countries, but has failed to delimit definitely this point, which can be crucial in the freshwater conversations of the future.



## EDITORIAL

Na agenda internacional, bem como nas domésticas, há questões que tomaram uma posição de importância e são objeto de debate no mundo político, da academia e dos tomadores de decisão. Novas abordagens de segurança e a luta entre os maiores poderes do mundo para alcançar a primazia nos âmbitos próprios do poder, tais como os econômicos, de segurança, da diplomacia, da informação e de influência global, são questões recorrentes, assim como a proliferação de atores não-estatais, aos quais se soma o problema dos recursos naturais estratégicos, como, por exemplo, a água doce, e os efeitos das mudanças climáticas, são preocupações transversais que afetam a humanidade. No campo da Defesa, as novas formas de combate e uso de armas, que são cada vez mais inteligentes e com menos efeitos colaterais, são de preocupação para os estudiosos do pensamento estratégico e da guerra moderna, de modo que alguns desses tópicos são apresentados nas leituras desta segunda edição deste ano.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) é um acordo internacional multilateral, que foi promulgado para estabelecer algumas regras comuns com a finalidade de reger o uso e o trânsito através dos oceanos, transformando-o em um recurso vital para a humanidade, sendo um dos tratados multilaterais mais exitosos já que reúne a 168 Estados signatários no momento de sua formulação. Luis León Arzich apresenta sua análise de que o cumprimento desta convenção não é perfeito em seu artigo “*O Realismo e atitude da China em relação à CNUDM: arbitragem no Mar do Sul da China como um estudo de caso*”. Salienta-nos que a China começou a reinterpretar ou a ignorar algumas disposições do Tratado. Em particular, a sua rejeição da disposição obrigatória de resolução de litígios é o exemplo mais revelador do que o acima exposto e se pergunta: por que um Estado iria contra um regime que estabelece regras claras para todas as partes e que é amplamente aceito? Na sua possível resposta, vislumbra que se pode explicar o porquê da China se subtrair dos mecanismos de adjudicação - através de tribunais internacionais estabelecidos pela CNUDM – se se toma consciência dos elementos que contribuem para a sua segurança nacional e como fortalecê-los pode aumentar seu poder relativo em comparação com o exposto anteriormente; portanto, para compreendê-lo, analisa as ações da República Popular da China sob o prisma da teoria das relações internacionais conhecida como Realismo.

Assumindo que a água é um recurso vital e estratégico, ao Chile se apresenta um tremendo desafio, um país que, graças à sua geografia e diversidade de climas, possui diferentes níveis de precipitação condicionando a oferta hídrica em cada uma das bacias hidrográficas. Isto permite que o escoamento *per capita* seja um dos mais altos do mundo, mas sendo desagregado por região, mostra áreas complexas para gerenciar. Em seu artigo, “*Água como um recurso estratégico: desafios para o Chile em um cenário de mudança global*”, Jorge Soto Winckler e Guillermo Del Castillo Pantoja, nos mostram que, devido aos efeitos desse fenômeno, a nível internacional, as tensões originadas por problemas de acesso e/ou uso de água, na ausência de mecanismos multilaterais ou perspecti-



vas colaborativas, podem aumentar. Mas, eles apontam que, caso se reconheça que as tensões hídricas não evoluam necessariamente em conflitos entre Estados, elas podem agir como catalizador. Então, diante de cenários de escassez global, somos advertidos de que as tensões entre grupos humanos e Estados pelo acesso e o uso da água devem aumentar consideravelmente, e em seguida nos advertem que o Chile é muito vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas, porque este limitará violentamente a oferta hídrica. Mas as importantes reservas estratégicas fazem do país um interesse crescente. Concluindo que, desde a perspectiva colaborativa, o país pode ser visto como um parceiro estratégico; mas, a partir do conflito, como um objetivo.

A evolução é uma constante nas atividades da sociedade e de suas instituições; infelizmente, a guerra é a atividade que tem registrado sua presença no mundo por mais tempo e seu desenvolvimento, em muitos casos, tem sido vertiginoso. Revendo a história, lembramos que os tratados de Osnabruck e Munster materializaram a Paz de Vestfália que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos e levou ao nascimento do Estado-Nação e, com ele, o estabelecimento das forças que garantiriam sua integridade e soberania. De 1648 até os dias atuais, essas forças, que em nome do Estado para o qual representam e gerem o monopólio legítimo da força, em muitos casos, confrontaram militarmente aqueles que ameaçam sua segurança ou impedem a realização de seus fins políticos. Patricio Haro Ayerve através de seu artigo “A Guerra da *Quarta Geração e as Ameaças Assimétricas*”, ele nos mostra que, neste período, quatro gerações de guerra foram apresentadas, cada uma com suas próprias características. Nesse sentido, diz-nos que a guerra da quarta geração deu lugar a uma nova dimensão no campo de batalha e enfrenta uma ameaça não convencional e assimétrica que, como, qualquer ameaça, necessariamente é híbrida.

Seguindo as abordagens de Kenneth Waltz, que respaldam este artigo, Jorge Gatica Bórquez, em seu texto “*O planejamento estratégico e sua contribuição para as relações de vizinhança entre Chile e Peru*”, observa que Chile e Peru, países vizinhos que lutam para alcançar o desenvolvimento, sem dúvida têm interesses complementares e um futuro estreitamente ligado, especialmente na lógica que prevalece hoje nas relações internacionais – descrita 40 anos atrás por Keohane e Nye, mas ainda em vigor - conhecido como interdependência complexa. Para tanto, supõe a hipótese de que o planejamento estratégico de um país é um instrumento que não só tornaria seus esforços mais eficientes para alcançar objetivos nacionais, mas também influenciaria positivamente as relações de um país com seus vizinhos, reduzindo a incerteza e, conseqüentemente, minimizando a insegurança que - como Waltz propõe - opera contra a disposição de cooperar.

A dificuldade de harmonizar critérios sobre a legitimidade do uso de sistemas de armas inteligentes em operações militares constitui, *a priori*, um exercício discutível, principalmente devido aos efeitos colaterais que tais engenhosidades podem causar, mesmo que estejam sob o controle de operadores ou controladores e cumpram as normas do Direito Internacional Humanitário; no entanto, se esse mesmo instrumento possui a qualidade de “autônomo” se transformaria em um elemento conhecido como *Sistema de Arma Autônoma Letal* (LAWS, de acordo com a sua sigla em inglês), assumindo uma dimensão superlativa que exi-

girá precisões legais e éticas. Em seu trabalho “*Sistema de Arma Autônoma Letal (LAWS). Reflexões para um debate*”, Fulvio Queirolo Pellerano explora e descreve, a partir da conceituação internacional, a possibilidade de estabelecer limites à autonomia acima mencionada e, a partir dessa noção, discute a conveniência de desenvolver instrumentos normativos vinculativos que regulem essa tecnologia em operações militares.

Finalmente, dentro das fronteiras vizinhas, Chile e Argentina realizaram vários desentendimentos fronteiriços, cuja maioria foi resolvida até o final do século XX. Nessa perspectiva destaca-se Campos de Hielo Sur (Chile) ou Hielos Continentales (Argentina), os quais possuem uma das reservas de água mais importantes do hemisfério sul, já que suas geleiras alimentam uma série de corpos de água na Patagônia, cuja importância para nosso país foi descrita no artigo anterior de Soto e Del Castillo. Através de seu trabalho “*Campos de Hielo Sur. Controvérsias em torno da Fronteira Chilena-Argentina (1990-2012)*”, nossa colaboradora Karen Manzano Iturra, em conjunto com a indicação de que sua discussão motivou, na década de noventa, as negociações para definir a seção de cada um dos países o que foi resolvido mediante o Acordo de 1998, analisa que as discussões geradas em torno de Campos de Hielo Sur entre 1990 e 2012 enquadrado em um forte relacionamento bilateral, apesar de haver avançado os pontos de acordo entre os dois países, não logrou delimitar definitivamente este ponto, o que pode ser crucial nas negociações de água doce do futuro.





# ARTÍCULOS



## REALISM AND THE CHINESE ATTITUDES TOWARD UNCLOS: THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION AS A CASE STUDY<sup>∞</sup>

LUIS A. LEÓN ARZICH\*

### ABSTRACT

*The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is a multilateral international agreement that was enacted to set some common rules governing the use and transit through the oceans, in light of their status as a vital resource of mankind. It is one of the most successful multilateral treaties ever adopted, with 168 states parties at the time of this writing.*

*However, we can see compliance is not perfect. Case in point, China has started to reinterpret or outright disregard some provisions of the treaty. In particular, its dismissal of the mandatory dispute resolution provision is the most telling example of the latter. But why would a state want to go against a regime that establishes clear rules for all parties, one that is widely upheld?*

*The answer has to do with security. This article argues that we can explain China's has dismissed international adjudication under UNCLOS if we are aware of what its security interests are and how in so doing it might increase their relative power vis-a-vis other actors in the region. In other words, if we analyze the People's Republic of China's actions using the theory of international relations known as realism.*

**Key words:** *China; UNCLOS; Realism; International law; South China Sea Arbitration.*

---

• Juris Doctor (cum laude), New York University School of Law, New York, United States. B.A. Political Science (with Maximum Distinction.) Catholic University of Chile, Santiago, Chile. He is currently a visiting research scholar at New York University's Center for Labor and Employment Law. lla255@nyu.edu, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9884-1809>. The author wishes to thank Professors Jerome Cohen and Peter Dutton of New York University School of Law for their encouragement and helpful comments during the elaboration of this article, and Professor Roberto Duran of Catholic University of Chile for his comments on a draft version of this article. All remaining errors are solely the author's.

∞ Fecha de recepción: 060519 - Fecha de aceptación: 281119.

## EL REALISMO Y LA ACTITUD DE CHINA EN RELACIÓN A LA CNUDM: ARBITRAJE EN EL MAR DEL SUR DE CHINA COMO CASO DE ESTUDIO

### RESUMEN

*La convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho Del Mar (CNUDM) es un acuerdo internacional multilateral, promulgado para establecer algunas reglas comunes cuyo fin es regir el uso y el tránsito a través de los océanos, a la luz de que este estatuto sea un recurso vital para la humanidad. Es uno de los tratados multilaterales más exitosos que se han adoptado, reuniendo 168 Estados parte al momento de su dictación.*

*Sin embargo, se puede apreciar que el cumplimiento de éste no es perfecto. En particular, China ha comenzado a reinterpretar o hacer caso omiso de algunas disposiciones del tratado. En particular, su rechazo a la disposición obligatoria de resolución de disputas es el ejemplo más revelador de lo anteriormente dicho. Pero ¿Por qué querría un Estado ir en contra de un régimen que establece reglas claras para todas las partes y que es aceptado ampliamente?*

*Se puede comenzar a vislumbrar una posible respuesta al enfocarse en el concepto de seguridad nacional. El presente artículo plantea que se puede explicar el por qué China se ha restado de los mecanismos de adjudicación -por medio de tribunales internacionales establecidos por la CNUDM- si se tienen en cuenta los elementos que contribuyen a su seguridad nacional y como el reforzarlos puede aumentar su poder relativo en comparación a otros actores de la misma región. Para comprender de mejor manera lo anteriormente expuesto, se analizarán las acciones de la República Popular China bajo el prisma de la teoría de las relaciones internacionales conocida como Realismo.*

**Palabras clave:** *China; CNUDM; Realismo; Derecho Internacional; Arbitraje en el Mar del Sur de China.*

## REALISMO E ATITUDE DA CHINA EM RELAÇÃO À CNUDM: ARBITRAGEM NO MAR DO SUL DA CHINA COMO UM ESTUDO DE CASO

### RESUMO

*A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) é um acordo internacional multilateral, promulgado para estabelecer algumas regras comuns destinadas a reger o uso e o trânsito através dos oceanos, à luz deste estatuto ser um recurso vital para a humanidade. É um dos tratados multilaterais mais bem-sucedidos que foram adotados, com 168 Estados reunidos na época da sua formulação.*

*No entanto, pode-se apreciar que o cumprimento deste não é perfeito. Em particular, a China começou a reinterpretar ou ignorar algumas disposições do Tratado. Em particular, a sua rejeição da disposição obrigatória de resolução de litígios é o exemplo mais revelador do que foi dito anteriormente. Mas por que um Estado iria contra um regime que estabelece regras claras para todas as partes e é amplamente aceito?*

*Pode-se começar a vislumbrar uma possível resposta ao se focar no conceito de segurança nacional. Este artigo sugere que pode ser explicado o porquê da China ter se subtraído dos mecanismos da adjunção – por meio de tribunais internacionais estabelecidos por CNUDM – considerando os elementos que contribuem a sua segurança nacional e como ao reforçá-los pode aumentar seu poder relativo em comparação com outros atores da mesma região. Para entender de melhor maneira o acima exposto, as ações da República Popular da China serão analisadas sob o prisma da teoria das relações internacionais conhecida como Realismo.*

**Palavras-chave:** *China; CNUDM; Realismo; Direito Internacional; Arbitragem no Mar do Sul da China.*



## I. INTRODUCTION

There is a well-known anecdote of a French officer reacting in quite the hostile manner to the translation of Henry Wheaton's *Elements of International Law* to Chinese: "who is this man who is going to give the Chinese insight into European international law?" he said, "kill him — choke him off; he will make us endless trouble"<sup>1</sup>. As it turns out, events would prove that French officer right: China is well-aware that international law can be used as a tool to achieve policy objectives<sup>2</sup>. Ever since the Nineteenth Century, when China first turned to international law in order to solve a diplomatic crisis<sup>3</sup>, the country has been no stranger to how useful international law can be — to the point where the People's Republic of China is deeply embedded in the international system nowadays<sup>4</sup>.

This purely instrumental approach — not exactly in vogue nowadays, given the extent to which the field as a whole is driven by normative agendas<sup>5</sup> — remains as the foremost argument for the importance of international law. International law sets the basis for international regimes, which "reduce transactions and communications costs of negotiating [and] international law could constitute focal points

---

1 WANG, Tieya. International Law in Ancient China. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 221 (1): pp. 235-236. 1990.

2 For instance, gaining entry into the World Trade Organization (an international regime set by international law) to bolster its economy.

3 As Tieya Wang recounts, "the reason for emphasizing the laws of war in Wheaton's book was that a diplomatic incident arose involving the war between Prussia and Denmark of 1864 which furnished an opportunity to apply those relevant parts of international law contained in Martin's translation [of Wheaton.] The new Prussian minister came to China in a man-of-war in the spring of that year. He met three Danish merchant ships off Dagokou and seized them as war prizes. [Chinese Officials] protested on the main ground that the area of water where the seizure took place was China's 'inner ocean,' meaning territorial waters. The fact that the first application of international law led to the successful conclusion of a diplomatic conflict which might have become a serious even convinced high officials [that] international law was useful." *Ibid.* pp. 232-234.

5 Experts believe Beijing "is not seeking to overturn vital economic and other components of that order from which China itself has benefited for decades. Indeed, China's engagement in the international system is essential to the system's survival..." In: FRAVEL, M. Taylor, ROY, Stapleton, SWAINE, Michael, THORNTON, Suzan and VOGEL, Ezra. China is not an enemy. [Online.] Washington Post, Washington D.C. July 3, 2019. [Accessed September 20, 2019.] Available at: [https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html)

5 See e.g., international human rights law's ever-expanding influence, or choosing to give priority to *opinio juris* in customary international law, since "judged from the standpoint of the global community of states, it is intrinsically desirable to recognize legal norms that directly advance fundamental ethical principles, even if states have not given any indication by their behavior that this is how they view the interest of the global community." THIRLWAY, Hugh. *The Sources of International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014. p. 85. Professor Martti Koskeniemi makes a similar argument regarding why international lawyers fail to engage with conservative philosophers and realist thought in the context of an article on Carl Schmitt: "Even as his international law texts have been reflected on by political theorists and international relations experts; international lawyers have not immersed themselves in Schmitt exegesis. This may result from their instinctive avoidance of conflictual items, inextricable from their self-image as representatives of a cosmopolitan peace project and their activist role in precisely the international institutions that Schmitt would have indicted as parts of Anglo-American global hegemony." KOSKENIEMI, MARTTI. Carl Schmitt and International Law. In: MEIERHENRICH, Jens and SIMONS, Oliver. *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford, Oxford University Press, 2013. p. 593.

that solved simple coordination problems”<sup>6</sup>. Simply put, the argument is that international law is not about changing the world or “civilizing” nations, but something far more pedestrian: establishing patterns of coordination from which we all can benefit.

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is a regime built along these lines. It is a “lawmaking treaty: a multilateral convention that lays down for the parties to them a whole regime”<sup>7</sup>. In its 320 articles, one can scarcely find provisions that aim to transform the municipal laws of its signatories in service to a higher, moral purpose — human rights come to mind. It is a constitution for the oceans, practically devoid of any normative content of the kind mentioned above. Mere coordination is the name of the game, and this likely explains why the Convention has seen such considerable success in practice. However, what happens in the case of such a regime when one party finds that the rules it has agreed to work against its interests? Because this is what we see with the People’s Republic of China (PRC,) where its interpretation of the Law of the Sea is at odds with most of the world — and which has caused as a result, considerable (but not endless) trouble for other parties who have to deal with the PRC on a regular basis.

What explains this result? UNCLOS provisions are the codification of policy choices; as such, trying to understand China’s actions merely by reference to the terms of the articles therein would not take us very far. An interdisciplinary approach is needed, and here this paper will use one of international relations’ main theories, realism, to explain the PRC’s course of action. Realism attempts to explain a state’s actions based on the lack of any authority with coercive power above states (anarchy in terms of art) and the distribution of power. In short, this article argues that a realist approach to international law can explain why China has opted to reinterpret or outright ignore UNCLOS provisions that is in breach of: because upholding those rules is counterproductive from a security perspective.

China’s dismissal of the South China Sea arbitration and its rejection of UNCLOS’ dispute settlement provisions as mandatory provides the perfect case study for a realist understanding of international law. On one hand, we have an international regime that comes close to a value-neutral set of rules. On the other hand, the South China Sea is an strategically-critical zone for China, one where its security interests would not be well-served by complying with the majority understanding of UNCLOS as of today. Realism predicts protection of a country’s security interests would prevail over complying with the established rules, regardless of the reputation costs, and this is exactly what has happened. Thus, we will examine China’s attitude toward UNCLOS’ dispute settlement mechanism in the context of the South China Sea arbitration as the main case study, but other Law of the Sea issues will be summarized as needed. This article will proceed as follows: first, Part

---

6 STEINBERG, Richard. *Wanted, Dead or Alive: Realism in International Law*. In: DUNNOCK, Jeffrey and POLACK, Mark. *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 156.

7 THIRLWAY, Hugh. *Op. Cit.* p. 33.

It will provide a summary account of realism, as well as what that framework would look like when applied to international law. Part III will examine China's position toward UNCLOS' dispute settlement provisions and provide an account of how realism can account for the PRC's actions. We will rely on a textual analysis of official documents released by China, the South China Sea decision, and articles by academics. Part IV will then summarize what lessons, at a greater degree of generality, can be learned from looking at China's actions from a realist framework. Finally, Part V concludes.

## II. THE THEORY: REALISM

### *A Brief Outline of Realism*

Before proceeding to an account of the South China Sea arbitration, it would be helpful to specify what we understand as realism<sup>8</sup>. Following the political scientist Robert Gilpin, we can state that all realist theories share three basic assumptions: 1) international relations between states are essentially a realm of conflict<sup>9</sup>; 2) the pursuit of power is the primary determinant of state conduct in the international system: a rational response to the persistent possibility of conflict, since power grants the means to provide for a state's safety<sup>10</sup>; and 3) that states are the most important actors in the international arena<sup>11</sup>. We will provide a brief account of these basic assumptions before sketching out what a realist theory of international law might look like.

First, conflict is a constant in the international system. The term of art used by realist scholars to describe this state of affairs is anarchy, which can be roughly defined as "the absence of a universal sovereign or worldwide government"<sup>12</sup>. In addition, realist scholars also highlight the fact that states differ greatly in their capabilities; what Hans Morgenthau referred to as the "extreme inequality of nations"<sup>13</sup>. Since there is no ultimate legal authority, one cannot rule out a priori that a State "will not be invaded, overrun, conquered, and pillaged"<sup>14</sup>. In other words, since there is no supranational sovereign, states find themselves competing in the international arena for scarce resources, with uncertainty about the intentions of

---

8 We are aware of the differences between the strands of the theory (classical realism, neorealism, neoclassical realism, and others.) However, due to space constraints, we will provide the reader with a minimalistic conception of realism, based on the elements that are shared by all interpretations.

9 GILPIN, Robert. *The Richness of the Tradition of Political Realism*. In: KEOHANE, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. p. 304.

10 *Ibid.* p. 305.

11 *Ibidem.*

12 LOBELL, Steven, RIPSAN, Norrin and TALIAFERRO, Jeffrey. Introduction: Neoclassical realism, the state and foreign policy. In: LOBELL, Steven et. al. *Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. p. 4.

13 MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. 7th ed. New York, McGraw-Hill, 1993. p. 8.

14 KIRSCHNER, Jonathan. The tragedy of offensive realism: Classical realism and the rise of China. *European Journal of International Relations*, 18 (1): p. 55. 2010. Note that, as Kirschner clarifies, the point is not that States will be conquered, but that "realists assume that states must be alert to the possibility that war could occur and are sensitive to the potentially catastrophic consequences of defeat." *Ibidem.*

other competing units being the default state of affairs<sup>15</sup>. Because of this pervasive uncertainty, fear is the norm, and it is only rational that states act under its compulsion. To realists, Thucydides' contention that men are primarily motivated by fear holds true to this day<sup>16</sup>.

Given these two conditions taken together, it is no wonder each state feels compelled to provide for their own security. "The aspiration for power on the part of several nations, each trying either to maintain over overthrow the status quo, leads of necessity to a configuration that is called the balance of power"<sup>17</sup>. The balance of power serves to create "a precarious stability in the relations between the respective nations, a stability that is always in danger of being disturbed and, therefore, is always in need of being restored"<sup>18</sup>.

Second, the international system is one of self-help<sup>19</sup>. This has major consequences for the way in which states act. Since there is no superior authority to protect states from violence, states need to gather the means to do so by themselves — and the way they do this is through the accumulation of power. Simply put, "statesmen think and act in terms of interest defined as power"<sup>20</sup>. And while power as a concept does not have a "one size fits all" definition that states will pursue at all times<sup>21</sup>, it is something states will nevertheless attempt to maximize. Which aspect of power a state will prioritize will "depend upon the political and cultural context"<sup>22</sup> in which a nation finds itself, and as we will see in China's case, the answer is often military strength. Realism holds states will seek to maximize power, however they choose to construe the concept.

Finally, while realism does not contend that states are the only actors that matters in international relations, it is a core belief of the theory that they are the principal actors in the system. As Kenneth Waltz would assert, "states are the

15 LOBELL, Steven, RIPSAN, Norrin and TALIAFERRO, Jeffrey. Op. Cit. p. 15.

16 In GILPIN, Robert. Op. Cit. p. 305. The international system could also be compared to Thomas Hobbes' state of nature, since "in such condition, there is no place for industry; because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth, no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building, [n]o arts; no letters; no society, and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death." Thomas Hobbes, LEVIATHAN, Chapter XIII.

17 Ibid. p. 187.

18 Ibid. p. 193. Of direct relevance to this paper is the following quote by Morgenthau: "the competition between the United States and China [for] control of the countries of Southeast Asia offers another example of this pattern." Ibidem.

19 WALTZ, Kenneth. Anarchic Order and Balances of Powers. In: KEOHANE, Robert. Neorealism and its Critics. New York, Columbia University Press, 1986. p. 100. According to Waltz, the international system is one of self-help since "each of the units [i.e., states] spends a portion of its effort, not in forwarding its own good, but in providing the means of protecting itself against others." Ibid. p. 101. This is logically consistent with the discussion on uncertainty above.

20 MORGENTHAU, Hans. Op. Cit. p. 5.

21 For instance, Edward Hallett Carr classifies power into three categories: military power, economic power and power over opinion. CARR, Edward Hallett. The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations. 2nd ed. London, Palgrave MacMillan, 2016. p. 102. Likewise, Hans Morgenthau also divides power in several categories. Among them, geography, natural resources, industrial capacity, military capacity, population, the quality of a state's diplomacy and of its government. MORGENTHAU, Hans. Op. Cit. pp. 127-186.

22 MORGENTHAU, Hans. Op. Cit. p. 11.

unit whose interactions form the structure of international political systems”<sup>23</sup>. One needs only to look at the most important international organization — the United Nations — to see that its membership is defined in terms of states, providing support for Waltz’ point. Likewise, and directly relevant for purposes of this essay, individuals and other non-state actors might be in the process of becoming ever more important actors in the international system, but the common understanding is that despite a few exceptions, states are the main subjects of international law<sup>24</sup>. Hence, the primacy of the state in the international system over all other actors is a key tenet of realism.

### ***Realism and International Law***

International lawyers do not look fondly upon realism. “Realism is the theory international lawyers love to hate”<sup>25</sup>. After all, a plausible argument could be raised at this juncture that the relations between states are nowadays not as precarious as realists would have us believe, thus there should not be much use for a theory that — in a popular strawman version — postulates that “international law does not matter”<sup>26</sup>. In particular, critics of realism would argue that international law serves to provide some much-needed stability in the relations between states, and that the implications of anarchy have been overstated. Basically, they would argue that international law matters. The error here by opponents of realism is assuming realists dismiss international law out of hand, when they do not: in the words of Hans Morgenthau, one of realism’s foremost proponents, “during the four hundred years of its existence international law has in most instances been scrupulously observed”<sup>27</sup>. There might have been flagrant violations of especially notorious instruments of international law — such as the Briand-Kellogg Pact or the United Nations Charter — but that does not mean the body of law as a whole should be dismissed. Rather, when one focuses on compliance with the “traditional rules of international law concerning, for instance, the limits of territorial jurisdiction, the rights of vessels in foreign waters, and the status of diplomatic representatives”<sup>28</sup> instead of grand regimes that aim to transform the international system, one can see there is a place for international law in realist thought.

Nevertheless, that does not mean that international law is held in high esteem. Similar to H.L.A Hart’s much-derided chapter about international law in *The Concept of Law*, realists assert international law is something less developed than

---

23 WALTZ, Kenneth. *Political Structures*. In KEOHANE, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. p. 90.

24 “Despite the increasing range of actors and participants in the international legal system, states remain by far the most important legal persons and despite the rise of globalization and all that this entails, states retain their attraction as the primary focus for the social activity of humankind and thus for international law.” SHAW, Malcolm. *International Law*. 7th ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2014. p. 143.

25 STEINBERG, Richard. *Op. Cit.* p. 146.

26 *Ibidem*.

27 MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* p. 295.

28 *Ibidem*. Ironically enough, the “rights of vessels in foreign waters” is one of the matters that is at issue in China’s interpretation of UNCLOS.

municipal law<sup>29</sup>: “International law differs from the municipal law of modern states in being the law of an undeveloped and not fully integrated community,” since it “lacks three institutions which are essential parts of any developed system of municipal law: a judicature, an executive, and a legislature”<sup>30</sup>. This presents serious difficulties when it comes to the actual enforcement and coercive power of international law.

First and foremost, from the absence of a legislature above the states comes a lack of legal clarity — to know what treaties bind a particular state, one must examine all the treaties it has concluded<sup>31</sup>. But the study could not stop here, since one also needs to examine the reservations and declarations a state has made to a treaty. In the case of reservations, an additional issue arises where we must determine whether they are proper either because the treaty itself may forbid reservations to, like UNCLOS does in general<sup>32</sup>, or because in the case of human rights treaties, the treaty committee might have found that a reservation against a certain provision goes against the object and purpose of the treaty and thus should be held invalid<sup>33</sup>. Realists also point out that treaties need to be interpreted, and at this juncture complications are bound to arise: states “will naturally interpret and apply the provisions of international law in the light of their particular and divergent conceptions of the national interest”<sup>34</sup>. This leads to fragmentation, a persistent problem in international law: states may assert divergent interpretations of treaty clauses, and it is not necessarily the case that a judicial organ will clarify the meaning. Even assuming a judicial organ clarifies a treaty term in a decision, there is no guarantee that states will abide by that understanding. All because international law lacks an executive authority in charge of enforcing the rules.

Lack of an executive authority in the international system has further consequences. Realists also hold that international law is “generally” observed by nations, due to reciprocity concerns<sup>35</sup>. Regardless, this does not change the fundamental fact that anarchy is the rule; the international system is one of self-help, where no superior authority exists above states. The consequence is, as Morgenthau puts it,

---

29 “In form, international law resembles [a] regime of primary rules.” HART, Herbert Lionel Adolphus. *The Concept of Law*. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press, 1994. p. 227.

30 CARR, Edward Hallett. *Op. Cit.* p. 159.

31 MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* p. 297.

32 Article 309 of UNCLOS sets the general rule: reservations are forbidden unless a particular provision allows for them. This will be relevant when discussing China’s actions regarding the convention.

33 A paradigm example of this kind of invalid reservations would be reservations to Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. For an overview of the issue, see UNITED NATIONS. Reservations to CEDAW. [Online.] New York, United States. [Accessed March 25, 2019.] Available at: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm>

34 MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* p. 300.

35 “Most rules of international law are formulated in legal terms such identical or complementary interests. It is for this reason that they generally enforce themselves [and] voluntary compliance prevents the problem of enforcement from arising altogether.” *Ibid.* p. 313. Richard Steinberg notes, for example, that “the law of treaties is easily accepted because it is in every state’s self-interest to have a system that enables Pareto-improving contracts. Similarly, the customary law of diplomatic immunity is easily accepted because it is in every state’s interest to support unfettered communication between states.” STEINBERG, Richard. *Op. Cit.* p. 162.

that if one state violates the rights of another, the state on the receiving end “has the right to help itself if it can: that is to say, if it is strong enough in comparison with [the aggressor state] to meet the infringement of its rights with enforcement actions of its own”<sup>36</sup>. In practice, this leaves smaller states at the mercy of great powers or more powerful states, with their only recourse is to ally themselves with more powerful states that may have an interest in keeping the aggressor state in check — that is, small states can only obtain redress through the operation of the principle of balance of power. It is here that the concept of power and the national interest resurfaces, since “whether such assistance will be forthcoming is a matter not of international law but of the national interest as conceived by the individual nations”<sup>37</sup>.

Therefore, it would be correct to say a realist theory of international law holds that law plays a secondary role to politics in the international system. That “law, like politics, is a meeting place for ethics and power”<sup>38</sup>, and not something which predetermines its operation. International law is not a “civilizer of nations.” But it would be mistaken to say that international law is completely irrelevant. Here we go back to the topic of regimes first mentioned in the introduction, in the sense that establishing rules and institutions that facilitate cooperation would leave states better off than in its absence, but also that “if an international law contradicts the long-term interests of a powerful state, then it will not comply with it”<sup>39</sup>. This latter assertion is at the basis of its article, and the South China Sea arbitration provides an exemplary case study on how this is exactly what happens.

### **III. The Issue: Dispute Settlement Under UNCLOS and the Philippine Arbitration**

UNCLOS purports to be a constitution for the oceans, but it could scarcely fulfill such a lofty role in the absence of a mechanism to settle disputes arising under the rules of the convention. Much like other constitutions, its provisions are not necessarily applicable in a mechanical manner, which is bound to give rise to interpretative issues. Without a dispute-settlement mechanism, and in case of conflict, each country is free to hold its own interpretation of the provisions at issue — which can very well be diametrically opposite. Hence, it is no wonder the Convention has built-in dispute resolution provisions in Part XV.

The need for an impartial third party to decide how the law should be interpreted appears clear to the drafters. In the absence of an arbiter, the result is that the whole apparatus ends up being politics, not law. But even in the presence of law — of a politically neutral international regime that has been entered into by most countries — the South China Sea dispute has ended up as an example of raw power politics in reality. This section examines China’s position regarding

---

36 MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* p. 311.

37 *Ibid.* p. 312.

38 CARR, Edward Hallett. *Op. Cit.* p. 165.

39 STEINBERG, Richard. *Op. Cit.* p. 150.

UNCLOS' compulsory dispute resolution procedure, since this case is the most salient example of how China (and indeed, any powerful state) is wont to proceed when international law stands opposite to its national interest. In particular, this section will focus on what China considers the duty to negotiate entails and how the issue was dealt with in the South China Sea arbitration. But first, an overview of the issue.

China's maritime claims in the South China Sea originate — though they are not based exclusively on — the 1953 nine-dash line map, which the PRC holds reflects “the voyages of Chinese vessels in and across [the South China Sea] beginning 2000 years ago, interrupted by Western subjugation of China and other Asian states”<sup>40</sup>. The claims made by China are ambiguous; indeed, not even Chinese scholars agree on what the PRC's claim of right is about<sup>41</sup>. The nine-dash map issue is a complicated, multifaceted one, and we do not have the space to cover it in a way that would do it justice. What matters for purposes of this article is to note that “fully 50 percent of global maritime commerce passes through [the South China Sea], as do 90 percent of East Asian energy imports. The South China Sea is therefore a key artery sustaining the global economy. Additionally, it is a major east-west pipeline for the flow of forces from the Pacific Ocean to the Indian Ocean and vice versa”<sup>42</sup>. Clearly, this location is one the most strategically-important places on Earth. It is no surprise, then, that China seeks to strengthen its position in this maritime space.

The South China Sea arbitration emerged as a consequence of China and the Philippines both claiming sovereignty over the Paracel and Spratly Islands. After prolonged negotiations, both countries were unable to reach an agreement. In response, the Philippines put in motion the dispute settlement procedure under UNCLOS. Before we proceed, it is necessary to give an overview of the provisions at issue. Articles 279 and 280 of the Convention provide the general principles that must govern the dispute settlement procedure, both of which should be seen as a restatement of Article 33(1) of the UN Charter<sup>43</sup>. Article 279 provides that

40 WALLACE, Dustin. An analysis of Chinese Maritime Claims in the South China Sea. *Naval Law Review*. 63 (1): p. 149. 2014.

The claim of right is also reflected in Article 2 of China's 1992 Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, where it is claimed that “Diaoyu Island, Penghu Islands, Dongsha Islands, Xisha Islands, Nansha (Spratly) Islands and other islands” are part of the People's Republic of China. *Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone*. Beijing, February 25, 1992. Available at: [https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN\\_1992\\_Law.pdf](https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf)

41 For instance, according to Jiao Yongke, the areas enclosed by the nine-dash line are “water areas over which China has a *historic proprietary title*, they constitute China's specific exclusive economic zone, or historic exclusive economic zone.” In DUPUY, Florian and DUPUY, Pierre-Marie. *A Legal Analysis of China's Historic Rights Claim in the South China Sea*. *American Journal of International Law*, 107 (1): p. 132. 2013. For another Chinese scholar, Su Hao, China's “claims and interests in the South China Sea are based on its *historical rights* and international law.” *Ibid.* p. 176.

42 DUTTON, Peter. A Maritime or Continental Order for Southeast Asia and the South China Sea? *Naval War College Review*, 69 (3): p. 7. 2016.

43 Article 33(1) of the UN Charter reads as follows: “The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.”



the parties must seek the peaceful settlement of their disputes<sup>44</sup>, while Article 280 provides for the principle of free choice of means in dispute resolution<sup>45</sup>. Thus, UNCLOS sets up a two-tier system for dispute resolution: parties first must attempt to settle disputes between themselves, and if they are unable to do so, the mandatory dispute settlement mechanism kicks in.

Under Article 280, parties to UNCLOS must attempt to settle any dispute that arises between themselves by means of their choosing. UNCLOS is silent regarding what alternative procedures the parties can resort to, but by application of the *in pari materia* canon of construction we can rely on Article 33(1) of the UN Charter and state that at least, such procedures include “negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement [and] resort to regional agencies or arrangements”<sup>46</sup>. Finally, Article 300 of the Convention provides for the general application of the principle of good faith throughout the Convention<sup>47</sup>.

If the parties fail to settle their disputes through means of their own choosing, then Article 281(1) applies. Analytically speaking, Article 281(1) has been read to set up two requirements that must be met before the mandatory dispute settlement procedure of UNCLOS can be activated. First, commentators and jurisprudence have read into the article an exhaustion requirement: “the disputing Parties must have exhausted dispute settlement procedures on the basis of mutual agreement”<sup>48</sup>. As Professor Bing Bing Jia of Tsinghua University notes, the agreement “does not have to be formal, but could exist by conduct or through the practice of the parties concerned, and it could well be *ad hoc*”<sup>49</sup>. However, and as a way of narrowing down the obligation, the International Tribunal for the Law of the Sea held in the 1999 “Southern Bluefin Tuna” cases that state parties are “not obliged to pursue procedures under Part XV, section 1, of the Convention when [they] conclude that the possibilities of settlement have been exhausted”<sup>50</sup>. Anticipating the next part of this section, this is one of the contentions China raised — that bilateral negotiations with the Philippines could not be considered exhausted at the point when the Philippines activated the compulsory dispute settlement procedure. This requirement should be read together with Article 283 of UNCLOS, which has the effect of creating a duty on the parties to a conflict to exchange views as a preliminary measure to any further steps<sup>51</sup>.

44 “States parties shall settle any dispute between them concerning the interpretation or application of this Convention by peaceful means.”

45 “Nothing in [Part XV] impairs the right of any States Parties to agree at any time to settle a dispute between them concerning the interpretation or application of this Convention by any peaceful means of their own choice.”

46 Article 33(1) UN Charter.

47 Article 300 reads as follows: “States Parties shall fulfil in good faith the obligations assumed under this Convention and shall exercise the rights, jurisdiction and freedoms recognized in this Convention in a manner which would not constitute an abuse of right”.

48 TANAKA Yoshifumi. *The International Law of the Sea*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 421.

49 Permanent Court of Arbitration. *Barbados v. Trinidad and Tobago*. 2006. par. 205.

50 International Tribunal for the Law of the Sea. *Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures. 1999. par. 56.

51 TANAKA, Yoshifumi. *Op. Cit.* p. 421.

The second requirement established by Article 281(1) is that any agreement made by the parties “does not exclude any further procedure” under the Convention — in other words, resort to the compulsory dispute settlement mechanism always remains a possibility. Once it has been determined the compulsory dispute settlement procedure of UNCLOS applies, there are four possible venues where the dispute could be settled, according to Article 287(1): the International Tribunal for the Law of the Sea; the International Court of Justice; “an arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VII” and “a special arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VIII for one or more of the categories of disputes specified therein”<sup>52</sup>. The South China Sea arbitration was conducted under a tribunal constituted according to Annex VII of UNCLOS.

To finalize our overview of UNCLOS’ compulsory dispute settlement procedure, it is important to note that not every issue covered by UNCLOS is subject to the compulsory dispute resolution mechanism. Article 298(1) sets out three types of matters that a state can exclude from Part XV of the Convention: first, “disputes concerning the interpretation or application of articles 15, 74 and 83 relating to sea boundary delimitations, or those involving historic bays or titles”<sup>53</sup>; second, “disputes concerning military activities [and] disputes concerning law enforcement activities in regard to the exercise of sovereign rights or jurisdiction excluded from the jurisdiction of a court or tribunal under [Article 297(2) or (3)]”<sup>54</sup>; and third, disputes involving the UN Security Council, unless it “decides to remove the matter from its agenda or calls upon the parties to settle it by the means provided for in [UNCLOS.]”<sup>55</sup> Exclusion is not absolute, but under Article 298(2), the consent of the state that has made a declaration under Article 298(1) is required for a matter falling into one of these categories to be settled using UNCLOS’ dispute resolution procedures<sup>56</sup>.

The issue of historic rights — that will be briefly covered later in this article — had bearing on the threshold question of whether the arbitration was admissible or not. China made a declaration in 2006 stating they would not accept disputes arising under any of the three categories in Article 298<sup>57</sup>. Article 298 of UNCLOS allows a state to opt-out of the dispute settlement procedures that rule issues arising under Articles 15, 74 and 83, as long as those issues concern “sea boundary delimitations, or those involving historic bays or titles”<sup>58</sup>. However, as the Tribunal in the South China Sea decision said, after tracing back the history of the usage

52 UNCLOS Article 287(1).

53 UNCLOS Article 298(1)(a)(ii).

54 UNCLOS Article 298(1)(b).

55 UNCLOS Article 298(1)(c).

56 As an aside, Articles 297(2)(a) and 297(3)(a) completely exclude from the compulsory dispute settlement regime disputes concerning maritime scientific research or fishing. TANAKA, Yoshifumi. *Op. Cit.* p. 427.

57 UNITED NATIONS. *Declarations and Statements to UNCLOS*. [Online.] New York, United States. [Accessed April 5, 2019.] Available at: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_declarations.htm#China%20Upon%20ratification](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20Upon%20ratification)

58 Article 298 UNCLOS.

of the term historic title, the concept of historic rights claimed by China does not fit into any of these categories, since historic rights is not a synonym of historic title<sup>59</sup>. Even so, before the tribunal came back with its decision on admissibility, China also raised three arguments to show why, assuming the matter could be subject to arbitration, it was improper to activate Part XV of UNCLOS in this case.

The issue of what can be considered negotiations under Article 281(1) of UNCLOS is the first issue that China raised. According to the Chinese position, there was an agreement between China and the Philippines to deal with the disputes at issue in the South China Sea — an agreement that, according to Professor Jia, can be found in the “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea” of November 4, 2002<sup>60</sup>. Specifically, Professor Jia points to paragraph 4 of this document, which is worth quoting: “The Parties concerned undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means [through] friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned, in accordance with universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea”<sup>61</sup>. Together with subsequent statements between the Presidents of China and the Philippines issued in 2004 and 2011, this purportedly shows that “there exists a genuine and, indeed, solemn agreement between them [to negotiate] in light of the documented commitment of the parties to the present dispute”<sup>62</sup>.

China contended there was an agreement to negotiate with the Philippines, and in its Notification and Statement of Claims, the Philippine government recognizes the existence of negotiations going back to 1995<sup>63</sup>. Two critical issues arise at this juncture: 1) what exactly is enough to comply with the duty to negotiate, and 2) for how long negotiations must extend until the threshold of exhaustion is reached. With regard to the first point, the PRC argued that the Philippines had not complied with its duty to negotiate. In response, the Philippines argued that “the Philippines and China have been exchanging views on these disputes in attempts to achieve negotiated solutions”<sup>64</sup> for seventeen years, to no avail. China, however, considered this process to be a mere exchange of views. Relying on an ICJ case, “Georgia v. the Russian Federation,” the PRC asserted that “the concept of negotiations [...] requires — at the very least — a genuine attempt by one of the disputing parties to engage in discussions with the other disputing party, with a view to resolve the issue”<sup>65</sup>.

59 Permanent Court of Arbitration. In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award. 2016. par. 225.

60 JIA, Bing Bing. The Issue of Admissibility in Inter-State Arbitration. In: TALMON, Stefan and JIA, Bing Bing. The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective. London, Hart Publishing, 2014. p. 111.

61 Refer to the 2002 ASEAN-China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Available in: THAO, Nguyen. The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note. *Ocean Development and International Law*, 34 (3): pp. 282-285. 2003.

62 JIA, Bing Bing. *Op. Cit.* p. 113.

63 REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. Notification and Statement of Claim on West Philippine Sea. [Online.] January 22, 2013. Par. 26. [Accessed April 7, 2019.] Available at: <https://seasresearch.files.wordpress.com/2014/12/notification-and-statement-of-claim-on-west-philippine-sea.pdf>

64 *Ibíd.* par. 1.

65 PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (December 7, 2014.) [Online.] December 7, 2014. Par. 46. [Accessed April 7, 2019.] Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1217147.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml)

An exchange of views based on an issue could not constitute negotiations under this view, being little more than letting the other party know where one stands. Furthermore, the subject matter of the exchanges of views between the two countries had not always concerned the dispute at issue and how it should be solved, following the provisions of the Convention<sup>66</sup>. Finally, “despite the Philippines having been repeatedly invited by China in the past to commence mechanisms of consultation and negotiation”<sup>67</sup> the Philippines failed to respond, and instead called for both parties to proceed to “a dispute settlement mechanism”<sup>68</sup>.

The second issue raised by China, arguing in the alternative and assuming negotiations were taking place, is exhaustion. As Professor Jia correctly notes, “in international law, the relevance and impossibility for success of the negotiating process must be considered fully before drawing any conclusion as to the exhaustion of the venue of negotiations”<sup>69</sup>. This is a high threshold, but perhaps this interpretation is right when it comes to UNCLOS, considering the structure of Part XV — compulsory settlement of disputes is supposed to be a measure of last resort. However, he goes even further: “The genuineness of the attempt to negotiate must be shown *until there is no possibility* for a final solution”<sup>70</sup>. “No possibility” is an incredibly high threshold, one that would in practice allow negotiations to take place for decades and decades on end, but Professor Jia is not alone in holding this position. The Chinese government followed this line of argument, as it can be seen in the 2014 “Position Paper on the South China Sea Arbitration,” where the PRC plainly states that “China and the Philippines have agreed to settle their relevant disputes by negotiations, *without setting any time limit* for the negotiations, and have excluded any other means of settlement”<sup>71</sup>.

Finally, China also argues there has been an abuse of rights by the Philippines in commencing arbitration procedures, which would go against the principle of good faith codified in Article 300 of UNCLOS. The argument goes as follows: Article 287 of UNCLOS can be initiated unilaterally, and that fact is not in dispute. However, “that [unilateral] character is obviously subject to the provision of Article 281(1) UNCLOS”<sup>72</sup>. Both parties had agreed to negotiate, but negotiation is interpreted by China to have an extremely high threshold for exhaustion. Under this view, since the Philippines triggered the compulsory dispute resolution mechanism before the point of exhaustion was reached when it brought a claim against China,

66 Ibid. par. 50.

67 JIA, Bing Bing. Op. Cit. pp. 119-120.

68 REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. Response of the DFA Spokesperson to the Recent Statement of the Chinese Ministry of Foreign Affairs on the West Philippine Sea Issue (July 15, 2013.) [Online.] July 15, 2013. Par. 5. [Accessed April 7, 2019.] Available at: <https://www.dfa.gov.ph/dfa-releases/332-response-of-the-dfa-spokesperson-to-the-recent-statement-of-the-chinese-ministry-of-foreign-affairs-on-the-west-philippine-sea-issue>

69 JIA, Bing Bing. Op. Cit. p. 117.

70 Ibid. p. 119.

71 PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (December 7, 2014.) [Online.] December 7, 2014. Par. 44. [Accessed April 7, 2019.] Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1217147.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml)

72 JIA, Bing Bing. Op. Cit. p. 129.

what it did was to “avoid its obligation to negotiate under Articles 279 and 281(1), and its obligation to do so in good faith under Article 300”<sup>73</sup>. An alternative basis for China to claim abuse of right by the Philippines concerns the subject matter of the arbitration: assuming the Philippines claims’ deal with territorial sovereignty, and that the Philippines knows that “China has never accepted any compulsory procedures in respect of those claims”<sup>74</sup>, bringing the claim would be an abuse of right.

The tribunal in the *South China Sea* arbitration took on each of China’s claims, and in its “Award on Jurisdiction and Admissibility” of October 2015, dismissed them all. First, regarding the issue of whether there were negotiations, the tribunal decided in the affirmative. The tribunal did not specify the scope of the duty to negotiate<sup>75</sup>. Instead, it simply stated that “the Philippines did seek to negotiate with China concerning the disputes presented in these proceedings and that its obligations, both under the Convention and customary law, have accordingly been satisfied”<sup>76</sup> through multiple bilateral discussions between China and the Philippines, among other instances the tribunal chose to point out as evidence<sup>77</sup>.

The tribunal also considered whether the duty stated in Article 283 of UNCLOS — the exchange of views — was satisfied in this case. It held, following the “*Artic Sunrise*” case, that Article 283 UNCLOS requires an exchange of views not on the substance of the dispute, but rather on the means through which the dispute will be settled.<sup>78</sup> This requirement, according to the tribunal, was met in this case, since “the record indicates that the Parties continued to exchange views on the means to settle the disputes between them until shortly before the Philippines initiated [the] arbitration”<sup>79</sup>. To support this point, the tribunal referenced a bilateral consultation meeting between China and the Philippines on January 14, 2012<sup>80</sup>, and a “*Nota Verbale*” by the Philippines dated April 26, 2012<sup>81</sup>. The court also indicated the parties were at an impasse at this point, since the Philippines “favored either multilateral negotiations involving other ASEAN Member States or the submission of the Parties’ disputes to one of the third-party mechanisms contemplated in the Convention [while] China, in turn, was adamant that only bilateral talks could be considered”<sup>82</sup>. Therefore, concluded the tribunal, the Philippines had discharged its obligation under Article 283 of UNCLOS and initiating the compulsory dispute settlement mechanism was proper<sup>83</sup>.

73 Ibid. p. 130.

74 PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. Position Paper of the Government of the People’s Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (December 7, 2014.) [Online.] December 7, 2014. Par. 84. [Accessed April 7, 2019.] Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1217147.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml)

75 Permanent Court of Arbitration. In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award on Jurisdiction and Admissibility. 2015. par. 347.

76 Ibidem.

77 Ibid. par. 348.

78 Ibid. par. 160.

79 Ibid. par. 337.

80 Ibid. parrs. 337-339.

81 Ibid. parrs. 340-341.

82 Ibid. par. 342. The tribunal pointed out in the same paragraph that the same pattern could be observed throughout the course of negotiations.

83 Ibid. par. 343.

Second, when it comes to the exhaustion requirement, the tribunal was swift to reject China's claim of exhaustion as a requirement for activating the dispute settlement procedure. Quoting the 1998 "Cameroon v. Nigeria" case, the court simply stated that "neither in the [United Nations] Charter nor otherwise in international law is any general rule to be found to the effect that the exhaustion of diplomatic negotiations constitutes a precondition for a matter to be referred to [international adjudication]"<sup>84</sup>. Moreover, even though both parties were far from reaching an agreement, this does not prove negotiations were not conducted in good faith, but rather proves the existence of "mutually incompatible views as to how such talks should be conducted"<sup>85</sup>. Since it appeared to the Philippines that negotiations could not proceed any further, it was proper for it to judge it was necessary to activate the compulsory dispute settlement mechanism. As the International Tribunal for the Law of the Sea stated in the case "Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor," "a State Party is not obliged to pursue procedures under Part XV, Section 1, of the Convention when it concludes that the possibilities of settlement have been exhausted"<sup>86</sup>, an authority that goes directly against both of China's contentions for denying exhaustion: that negotiations had not taken place, or alternatively, that they are taking place and there is no time limit to them.

Finally, the South China Sea Arbitration tribunal summarily dismissed China's claims of abuse of rights. Noting that China has not made a claim that the Philippines has breached Article 300 of UNCLOS, but rather is basing its claim in the principle of good faith which is codified in said article, the tribunal held that "the mere act of unilaterally initiating an arbitration under Part XV in itself cannot constitute an abuse of rights"<sup>87</sup> since, and as the tribunal held in "Barbados v. Trinidad and Tobago", "article 286 confers a unilateral right, and its exercise unilaterally and without discussion or agreement with the other Party is a straightforward exercise of the right conferred by the treaty, in the manner there envisaged"<sup>88</sup>. The tribunal also notes that an alternative avenue to claim abuse of rights would be under Article 294 of the Convention, but since China has not made such a claim, the tribunal is under no need to make a determination<sup>89</sup>.

Unsurprisingly, China did not accept any of the tribunal's determinations, much like it rejected the South China Sea arbitration wholesale<sup>90</sup>. In its July 7, 2016 position paper — issued after the decision in the Philippine arbitration case had

84 Ibid. par. 345.

85 Ibid. par. 349.

86 Cited in: Ibid. par. 350.

87 Ibid. par. 126.

88 Ibidem.

89 Ibid. par. 128.

90 See, for example, the following quote: "With regard to the award rendered on 12 July 2016 by the Arbitral Tribunal in the South China Sea arbitration established at the unilateral request of the Republic of the Philippines [the] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China solemnly declares that the award is null and void and has no binding force. China neither accepts nor recognizes it." CHINA statement on ruling on South China Sea Arbitration. [Online.] GMA News Online. Quezon City, Philippines, July 12, 2016. [Accessed April 4, 2019.] Available at: <http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/573414/china-statement-on-ruling-on-south-china-sea-arbitration/story/>

been released — China restated its position regarding the compulsory settlement mechanism. Namely, that “by unilaterally initiating arbitration, the Philippines [had] violated China’s right to choose means of dispute settlement of its own will”<sup>91</sup> and that it had acted in bad faith<sup>92</sup>. What is most remarkable about this case is not the particular legal issues concerning Part XV of UNCLOS the tribunal had to grapple with (and their eventual clarifications,) but rather what the entire episode tells us about the way the PRC approaches international law: a dismissal of judicial methods of dispute settlement, with an undisputed preference for bilateral negotiation — where no other dispute settlement procedure is deemed acceptable<sup>93</sup>.

There are a couple brief lessons we can gather at this juncture. From a realist perspective, the PRC has acted quite rationally: as the strongest superpower in the region, China can negotiate with its neighbors from a position of strength. Moreover, if its position is not strong enough at the outset, nothing stops the PRC from acting to improve it — as it did with regard to the Philippines, which no wonder explains why China insisted so strongly on negotiations not being subject to any sort of time limit. Furthermore, despite technically losing in the arbitration, China has barely incurred in any costs. This is consistent with the realist understanding of the effects of a violation of international law; as Stephen Krasner says “a state that transgresses international legal rules will be punished only if other more powerful states want to do it”<sup>94</sup>. Likewise, no state so far has shown enough willingness to make China incur costs for “maintaining its aggressive South China Sea policies while escaping sanction for its non-compliance”<sup>95</sup>. It is only to be expected, then, that if a similar situation arises, China will act in the same way. An argument to the contrary can be raised, that “states enhance their stature, and with it their influence, when they demonstrate that they are law-abiding, including by complying with international judgments and awards”<sup>96</sup>. Inasmuch as that China will never be able to discredit the award, this is right. Compliance would seem the path of least resistance for a normal state. China, however, is not a normal state: it is a military superpower. A state can also “enhance its stature, and with it its influence” by maximizing their power and exerting control over others, which is exactly what realist theory would predict and what China has done in this case.

---

91 PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. China Adheres to the Position of Settling Through Negotiation the Relevant Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea (July 13, 2016). [Online] Par. 117. Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlclwj\\_1/t1380615.htm](http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlclwj_1/t1380615.htm)

92 *Ibid.* par. 118.

93 See, for example, *Ibid.* par. 116: “[China and the Philippines] have chosen to settle the relevant disputes through negotiation and to exclude any third-party procedure, including arbitration.”

94 KRASNER, Stephen. Realist Views of International Law. Proceedings at the Annual Meeting of the American Society of International Law, 96 (1): p. 266. 2002.

95 KU, Julian. Assessing the South China Sea Arbitral Award after One Year: Why China Won and the U.S. is Losing. Lawfare [Online.] July 12, 2017. [Accessed: April 3, 2019.] Available at: <https://www.lawfareblog.com/assessing-south-china-sea-arbitral-award-after-one-year-why-china-won-and-us-losing>.

96 REICHLER, Paul. The Path to a Just and Lasting Peace in the South China Sea. U.S.-Asia Law Institute. [Online.] November 10, 2016. [Accessed: April 3, 2019]. Available at: <https://usali.org/publications/reichler-paul-s-the-path-to-a-just-and-lasting-peace-in-the-south-china-sea>  
Caveat emptor: Paul S. Reichler represented the Philippines in the arbitration.

#### IV. Beyond the South China Sea Arbitration: China, UNCLOS, and General Lessons from Realism

A realist theory of international law should not be taken to assert that the way a state will act can be mechanically predetermined. “Structure [...] informs the environment in which all states act, but [all] states, and especially great powers, enjoy considerable discretion with regard to how they will pursue their goals and what sacrifices they will make in the face of constraints”<sup>97</sup>. In this regard, China did have a choice: it could have accepted the arbitral decision, and subsequently negotiated with the Philippines to preserve its interest. It did not. But that is not unexpected: China has taken a minority position — that of disregarding the Philippine Arbitration<sup>98</sup> — but this is precisely the same course of action it has undertaken regarding the interpretation of other UNCLOS rules that may prejudice its security interests. Simply put, the PRC approach to the South China Sea arbitration is not an outlier, but the rule. That is the reason we are able to draw generalizable lessons from this episode.

China employs the same legal strategy — taking a minority position that better serves its security interests — in other contentious issues of the Law of the Sea. First, UNCLOS provides for the right of innocent passage through the territorial sea in Article 17 of the convention. While most states hold this provision extends to warships — which results in warships not needing to notify or request permission from the host state, receiving the same treatment that merchant ships would<sup>99</sup> — China holds a narrow definition, where a warship does require prior permission or authorization before it can pass through another state’s territorial waters<sup>100</sup>. The same situation can be seen when it comes to the legality of holding military exercises in the Exclusive Economic Zone (EEZ): most countries have taken the position

97 KIRSCHNER, Jonathan. Op. Cit. p. 55.

98 Data from ARBITRATION SUPPORT TRACKER [Online.] Asia Maritime Transparency Initiative. [Accessed April 7, 2019.] Available at: <https://amti.csis.org/arbitration-support-tracker/>

99 See, for instance, the 1989 *Uniform Interpretation of Norms of International Law Governing Innocent Passage* between the United States and the Soviet Union. The document holds in paragraph two that “all ships, including warships, regardless of cargo, armament or means of propulsion, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea in accordance with international law, for which neither prior notification nor authorization is required.” TANAKA, Yoshifumi. Op. Cit. p. 92. Only forty parties to UNCLOS hold a different understanding. *Ibidem*.

100 AGYEBENG, William. Theory in Search of Practice: The Right of Innocent Passage in the Territorial Sea. *Cornell International Law Journal*, 39 (2): 396. 2006. The reasons are, no doubt, based on the PRC’s internal security. As one Senior Chinese Admiral has said, “China consistently opposes so-called military freedom of navigation, which brings with it a *military threat* and which challenges and disrespects the international law of the sea.” Quoting Admiral Sun Jianguo, deputy chief of China’s Joint Staff, in O’ROURKE, Ronald. *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress*. [Online.] Congressional Research Service, 2019, p. 28. [Accessed on: April 7, 2019.] Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf>. Note that China has expressed its opposition to this rule since it was codified in the 1958 *Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone*, since to the PRC, the requirement to ask for permission or notification was (and still is) within the sovereign rights of the coastal state. In ZOU, Keyuan. *Innocent Passage for Warships: The Chinese Doctrine and Practice*. *Ocean Development and International Law*, 29 (3): p. 200. 2009.



that military activities are authorized in the EEZ<sup>101</sup>. China again finds itself in the minority position, which holds that states do not have the right to conduct military activities in the EEZ of third states, and that coastal states have jurisdiction to regulate said activities<sup>102</sup>.

Finally, there is the matter of the PRC's maritime claims in the South China Sea based on historic rights<sup>103</sup>. The Chinese position is that "UNCLOS does not properly address the issue of historic rights [since] it does not have any provision for the definition of historic rights or their specific connotation and denotation"<sup>104</sup>. However, the majority understanding is that once a party has entered UNCLOS, it only has the rights specified therein, and those do not include historical rights<sup>105</sup>. This is because one of the objectives behind the adoption of the Convention was to establish "a legal order for the seas" which settles "all issues relating to the law of the seas"<sup>106</sup>. From this factor, it can be inferred that the "system of maritime zones created by the Convention was intended to be comprehensive and to cover any area of sea or seabed"<sup>107</sup>, which highlights the need the framers felt to establish a legal regime that superseded all other existing norms at the time.

101 The proof of this statement can be found by negative inference. Out of all UNCLOS signatories, the "Nations that restrict military activities in the EEZ include: Bangladesh, Brazil, Burma, Cape Verde, China, India, Indonesia, Iran, Kenya, Malaysia, Maldives, Mauritius, North Korea, Pakistan, the Philippines, Portugal and Uruguay." In PEDROZO, Raul. Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone. *Chinese Journal of International Law*, 9 (1): p. 27. 2010. Captain Pedrozo also adds Benin, Congo, Ecuador, Liberia, Peru, Somalia and Togo, which are the nations claiming a territorial sea over 12 nautical miles, as well as Cambodia, Sudan and Syria, who claim security jurisdiction in their contiguous zone.

102 It is beyond the scope of this article to go in full detail here. However, we can say that China employs two arguments: First, Article 56(1)(b)(ii) of UNCLOS allows a coastal state to regulate marine scientific research. However, as Professor Zhang Haiwen points out, "it is impossible to draw a sharp distinction between" marine scientific research and other data collection activities, since "[m]any of the technologies used for hydrographic surveying and marine scientific research are both similar and relatively recent innovations." ZHANG, Haiwen. Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States? Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activities in the EEZ. *Chinese Journal of International Law*, 9 (1): pp. 42-43. 2010. Thus, China takes the position that it has the right to regulate surveys done by military ships, and Article 9 of the 1998 Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act should be read in this way. Second, military activities involve the use (and demonstration) of force, they can be construed to be a threat — albeit issues of imminence would arise — and thus against Article 2(4) of the United Nations Charter and Article 301 of UNCLOS, which follows the Charter when it states that "[i]n exercising their rights and performing their duties under this Convention, States Parties shall refrain from any threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State." XIAOFENG, Ren and XIZHONG, Cheng. A Chinese Perspective. *Maritime Policy*, 29 (2): p. 142. 2005. Ironically enough, as US Navy Admiral Raul Pedrozo notes, "Chinese ships and aircraft are increasingly operating in foreign EEZs throughout the Asia-Pacific region." PEDROZO, Raul. Op. Cit. p. 16. See *Ibid.* pp. 16-18 for a list of instances where China has conducted military exercises in the EEZ of other countries in the Asia-Pacific region.

103 "Rights over certain land or maritime areas acquired by a State through a continuous and public usage from time immemorial and acquiescence by other States, although those rights would not normally accrue to it under general international law." TANAKA, Yoshifumi. Op. Cit. p. 223.

104 ZHIHUA, Zheng. Why Does China's Maritime Claim Remain Ambiguous? Asia Maritime Transparency Institute [Online.] June 12, 2015. [Accessed April 4, 2019.] Available at: <https://amti.csis.org/why-does-chinas-maritime-claim-remain-ambiguous/>

105 More broadly, "the tribunal considers the text and context of the Convention to be clear in superseding any historic rights that a State may once have had in the areas that now form part of the exclusive economic zone and continental shelf of another State." Permanent Court of Arbitration. In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award. 2016. par. 247.

106 UNCLOS Preamble.

107 Permanent Court of Arbitration. In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award. 2016. par. 245.

In contrast with the commonly-held image of municipal law as something settled, International law is in a constant state of flux. China joined UNCLOS without making a single reservation, but as a result of its changing security interests, the bargain no longer suits its purposes. Thus, the reinterpretation of the mandatory dispute settlement provisions, as well as other rules that are no longer useful. Said reinterpretation proceeds in the direction of protecting the PRC's security interests — an understandable position, given the strategic importance of the South China Sea — with a view for the Chinese position to become mainstream in the future, given how unfeasible it would be to renegotiate a multilateral treaty such as UNCLOS<sup>108</sup>. From a realist point of view, there are three lessons we can draw from China's attitude toward the South China Sea arbitration: first, that military power has primacy, and second, that in line with what realists would expect, the inherent weaknesses of international law provide an opening for China to attempt to re-interpret liberal regimes in a way that favors it. A third and final lesson that we can draw — albeit after a brief examination of China's attitude toward other international regimes — is that there are generalizable lessons to be found about the conduct of Chinese foreign policy in the PRC's approach toward UNCLOS.

### ***The Primacy of Military Power***

The primacy of military power can be seen in China's attempt to increase their naval power. Analysts have been aware of the PRC attempt to build "a greater maritime force, a stronger air force and improved military forces"<sup>109</sup>. This is openly recognized by the Chinese Government: in the document "China's Military Strategy," issued by the State Council Information Office of the People's Republic of China, naval power occupies a prominent role in the face of "the world economic and strategic center of gravity is shifting ever more rapidly to the Asia-Pacific region [and as] the US carries on its 'rebalancing' strategy and enhances its military presence and its military alliances in the region"<sup>110</sup>. Naval power plays a central role in enhancing the Chinese position in the region: "The traditional mentality that land outweighs sea must be abandoned, and great importance has to be attached to managing the seas and oceans and protecting maritime rights and interests"<sup>111</sup>. It is with this background in mind that the Chinese reinterpretation or lack of compliance with UNCLOS norms should be understood.

Law by itself does not create security, but is one of many scenarios where the drama of international politics unfolds. For realists, it is unsurprising that law

108 The reinterpretation might not proceed through regular channels (as in, amending the law) but this process is by no means unique to UNCLOS. Article 51 of the United Nations Charter, for example, allows for self-defense, collective or otherwise, "if an armed attack occurs." A strictly textual reading of this provision would foreclose the possibility of preemptive self-defense — striking at an aggressor right before it launches an attack. Instead, almost all states consider this course of action to be legal in international law.

109 JACOBS, Andrew. China, Updating Military Strategy, Puts Focus on Projecting Naval Power. *New York Times*, New York. May 26, 2015. p. A10.

110 DOCUMENT: China's Military Strategy. [Online.] USNI News. Baltimore, United States. May 26, 2015. [Accessed 4 April 2019.] Available at: <https://news.usni.org/2015/05/26/document-chinas-military-strategy>

111 Ibidem.

is not seen as something settled, but as a bundle of norms permanently open to change, moreso when the changes would favor the security interests of the states proposing them. Considering China's geographical situation, its attitudes toward the UNCLOS provisions dealing with security matters and regarding the issue of land reclamation is unsurprising: China's coastline extends over 9,000 miles<sup>112</sup>, providing ample opportunities for challengers (i.e., the United States) to act against its interests. We cannot be surprised if the PRC seeks to change the existing legal regime in a way that would legally foreclose some of these interventions *a priori*. The same is true when it comes to claims of historic rights over the South China Sea — an issue that was also in question during the Philippine Arbitration. As scholars have noted, the strategic location of the South China Sea is critical to the PRC, even more than the resources therein, since “the Malacca Strait is the main passage for the U.S. Navy to enter the Indian Ocean, and the South China Sea is an important hub linking two oceans and three continents”<sup>113</sup>. No wonder, then, that China would employ every legal instrument in its arsenal in order to assert claims over this area.

Robert Kaplan summarizes the core of the issue succinctly: China “faces a far more hostile environment at sea that it does on land”<sup>114</sup>. This also may help explain why China thinks about the ocean in a territorial manner; namely, the reliance on the concept of the three island chains, which “suggest that the Chinese see all these islands as archipelagic extensions of the Chinese landmass”<sup>115</sup>. The problem is for China that it does not have yet the blue-water capabilities to ensure sea control over these areas. Thus, the turn to law for the moment — if the current international regime grants the United States Navy the legal right to cross the territorial sea at will, then it is in the Chinese national interest to do its utmost to change it.

The drive to ensure its security can also help explain the extensive process of land reclamation China is engaging in<sup>116</sup>. While Chinese authorities have claimed that the land reclamation projects are being carried out for civilian purposes<sup>117</sup>, this outlook is not shared by international observers: “the airfields, berthing areas, and resupply facilities [would] enable China to establish a more robust power projection presence into the South China Sea. Its latest land reclamation and construction will also allow it [to] expand its law enforcement and naval presence farther south into the South China Sea; and potentially operate aircraft that could enable China

112 KAPLAN, Robert. The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land at Sea? *Foreign Affairs*, 89 (1): p. 22. 2010.

113 DUTTON, Peter. An Analysis of China's Claim to Historic Rights in the South China Sea. In ZOU, Keyuan and SONG, Yann-Huei. *Major Law and Policy Issues in the South China Sea: European and American Perspectives*. In: London, Routledge, 2014. p. 9.

114 *Ibid.* p. 33.

115 *Ibidem.*

116 “China [has] reclaimed more than 2,900 acres of land. By comparison, Vietnam has reclaimed a total of approximately 80 acres; Malaysia, 70 acres; the Philippines, 14 acres; and Taiwan, 8 acres.” O'ROURKE, Ronald, *Op. Cit.* p. 34.

117 “General Fan Changlong, Vice-Chairman of the Chinese Central Military Commission, sought to reassure his audience at the Xiangshan Forum in Beijing that those construction projects are mainly carried out for civil purposes and will not affect freedom of navigation in the South China Sea.” XINBO, Wu. *Cooperation, Competition and Shaping the Outlook: The United States and China's Neighborhood Diplomacy*. *International Affairs*, 92 (4): p. 855. 2016.

to conduct sustained operations with aircraft carriers in the area<sup>118</sup>. Even though other countries have also engaged in land reclamation in the area, none of them have a level of military spending that comes close to China's<sup>119</sup>. As a consequence of this process, the PRC has acquired "the capacity to militarize the southern portion of the South China Sea rapidly"<sup>120</sup>.

But land reclamation is not the only thing China can do to increase its security. Limiting military activities in the EEZ economic zone goes in the same direction. Maintaining claims over unspecified historic rights and dealing with any territorial delimitation issues that might arise with its neighbors by bilateral negotiations — where China can bargain from a position of strength — also point in the direction of the same trend of giving an emphasis to security. Law by itself does not provide security, but that does not mean states cannot make use of it as another instrument of foreign policy<sup>121</sup>.

### ***The Problems with International Law***

Treaty interpretation is rarely a straightforward or mechanical matter. In the international arena diverse interpretations compete with one another, and it is only to be expected that a state as powerful as China will attempt to make its own position prevail. There is a pressing need when studying international politics to acknowledge the realities of power, "both the reality of the power of others and the necessary limitations of one's own"<sup>122</sup>. It is precisely this realization that leads China to attempt to reinterpret UNCLOS clauses, as part of a wider effort to ensure improve its security in the area. From the Chinese perspective, the presence of a western power of unrivalled strength in the area — the United States — is naturally seen as dangerous, as an attempt by America to "prevent China from dominating the South China Sea and to preserve its own military freedom of action in the re-

118 O'ROURKE, Ronald, Op. Cit. pp. 33-35. Additionally, "though too small to support large military units, the islands will enable sustained Chinese air and sea patrols of the area." WATKINS, Derek. What China Has Been Building in the South China Sea. [Online.] New York Times, New York, July 30, 2015. [Accessed 4 April 2019.] Available at: <https://www.nytimes.com/interactive/2015/07/30/world/asia/what-china-has-been-building-in-the-south-china-sea.html>

119 According to the Stockholm International Peace Research Institute, China spends approximately 215,000 million dollars in military expenditure. The world's largest spender is the United States, with 611,000 million dollars in military expenditure. As a matter of comparison, Japan is the second largest spender in the region, with 46,000 million dollars. Numbers are in constant 2015 dollars. See SIPRI MILITARY EXPENDITURE DATABASE [online.] Stockholm, Sweden. [Accessed April 9, 2016.] Available at: <https://www.sipri.org/databases/milex>

120 DUTTON, Peter. A Maritime or Continental Order for Southeast Asia and South China Sea. *Naval War College Review*, 5 (1): p. 10. 2010.

121 While there is ample historical precedent of international law used against China, as Tiewa Wang recounts, there is historical precedent where China has seen international law used to put an end to an international dispute. See WANG, Tiewa. Op. Cit. pp. 232-234 (recounting how international law was used to solve the issue of the seizure of a Danish merchant ship by the Prussian navy in Chinese "interior waters.") Naturally, the Chinese attitude toward international law would sour with the imposition of the unequal treaties: "The main features of the unequal treaty system were force and inequality. The treaties were imposed by force or concluded under the threat of force with the purpose of exacting rights and privileges for the foreigners and their countries in flagrant violation of the sovereignty and independence of China, the idea of equality being completed rejected." *Ibid.* p. 252. For an account of the issue, see *Ibid.* pp. 237-262.

122 KIRSCHNER, Jonathan. Op. Cit. p. 65.

gion”<sup>123</sup>. Since the Chinese Navy is not yet comparable to the American one, China is using law to complement its military capabilities. And thus comes the turn to law.

Not every possible interpretation is admissible in international law. After all, there are international tribunals that might be called upon to decide on the meaning of vague provisions from time to time. The problem, as realists correctly point out, is that there is no supranational legal authority with the power to enforce those decisions, which means China remains free to reject them. The South China Sea arbitration is a perfect example, and one that shows the PRC intends to treat any disputes that may arise under the convention in the future in a bilateral manner<sup>124</sup>. This is not only consistent with realism, but it is an actual prediction that theorists working under the paradigm would make: “As long as interpretations by international tribunals do not fundamentally shift the balance of rights and responsibilities established in a treaty, then powerful states will generally support and comply with tribunal decisions [but] if interpretations do change the balance of rights and responsibilities to the detriment of powerful states, those states may refuse to comply with the tribunal’s decision”<sup>125</sup>.

China might never be successful in discrediting the award but that does not imply, taken by itself, that the PRC’s strategy was the wrong one. To the contrary, if there is one clear victor from this episode, it is China. In rejecting the arbitral award wholesale, it has sent a signal to the rest of the ASEAN countries that arbitration is not the way forward. Why would it be since it is, for all practical matters, unenforceable? Maybe China will have to figure out how to grant access to resources in the South China Sea to those countries, but any agreement that might be reached will be done pursuant to China’s terms.

Notice, however, that China did not seek to denounce Part XV of the convention, but rather to have it read in accordance with its interpretation. Perhaps the reason why China has chosen to take this approach can be explained by its approach toward the liberal international order. Given its position as a permanent member of the Security Council, China is deeply embedded in the current liberal order rather than the outside player it once was<sup>126</sup>. That said, it is a fact that the PRC’s interpretation of what the international legal system surely is at odds with the common understanding in Europe and the Americas: “China defends a pluralist international order that gives the state ontological priority. The fundamental purpo-

---

123 XINBO, Wu. Op. Cit. p. 855.

124 This prediction becomes even stronger when one considers how badly China lost in the arbitration. According to Robert D. Williams of Lawfare, of the fifteen issues the tribunal decided, in thirteen of them it made a finding for the Philippines. In WILLIAMS, Robert. Tribunal Issues Landmark Ruling in South China Sea Arbitration. Lawfare [Online.] July 12, 2016. [Accessed: April 5, 2019.] Available at: <https://www.lawfareblog.com/tribunal-issues-landmark-ruling-south-china-sea-arbitration>

125 STEINBERG, Richard. Op. Cit. pp. 162-163.

126 COHEN, Jerome. Chinese Attitudes Toward International Law — And Our Own. Proceedings of the American Society of International Law at its Annual Meeting, 61 (1): p. 113. 1967. Compare to Xi Jinping’s speech at the 19<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party: “China supports the United Nations in playing an active role in international affairs, and supports the efforts of other developing countries to increase their representation and strengthen their voice in international affairs.” JINPING, Xi. Op. Cit. p. 54.

se of the UN Charter, in Beijing's view, is to preserve the sovereignty and territorial integrity of its member states"<sup>127</sup>.

In this regard, we can see that China has consistently defended sovereignty and non-intervention in practice; its voting record at the Security Council "on interventions from Kosovo to Afghanistan and from Iraq to Libya and Syria"<sup>128</sup> serves as proof. But that is not to say China completely disregards anything that is not state action: as a way of example, China is one of the major troop contributors to United Nations Peacekeeping Operations<sup>129</sup>. Is it possible to reconcile the continued Chinese engagement with the United Nations system with its position on UNCLOS' dispute settlement mechanism analyzed in this article? It is, and the notion of state sovereignty is the key to do so. Sovereignty can be defined as the power of a state or nation to exercise effective and supreme control within a territory (and which) is formally independent of any external or superior authority, including other states and international organizations<sup>130</sup>. Already in the Nineteenth Century, the Chinese gained an awareness that international law can be used to defend the interests of the state<sup>131</sup>. and it would be unwise to assert that historical experience plays no role in the political thought of PRC leadership when the Opium Wars are still brought up in policy speeches to this day<sup>132</sup>, as a reminder of how important it is to protect national sovereignty<sup>133</sup>.

To this day, China sees itself as being part of the developing world, which may be true if one takes into account economic development only. When it comes to its military capabilities, however, the country is no doubt a great power<sup>134</sup>. Nevertheless, it is natural that taking this approach would lead to a perception of insecurity — more so given the United States' constant presence in the area — and it is

127 ZHANG, Yongjin. China and Liberal Hierarchies in Global International Society. *International Affairs*, 92 (4): p.801. 2016.

128 *Ibid.* p. 803.

129 *Ibid.* p. 812.

130 Adapted from LEVINSON, Daryl and GOLDSMITH, Jack. Law for States: International Law, Constitutional Law, Public Law. *Harvard Law Review*, 122 (4): p. 1845. 2009. This definition took two elements of Stephen Krasner's definition of sovereignty. An alternative formulation would be: "Sovereignty is the supreme power of the state to decide independently its internal and foreign affairs in accordance with its own will." T'AO, Ying. A Criticism of Bourgeois International Law Concerning the Question of State Sovereignty. In: COHEN, Jerome and HUNGDAH, Chiu. *People's China and International Law*. Princeton, Princeton University Press, 1974. p. 106.

131 COHEN, Jerome. *Op. Cit.* p. 109.

132 Of note is Xi Jinping's mention of the Opium Wars during in his address to the 19<sup>th</sup> National Congress of the Chinese Communist Party: "With the Opium War of 1840, China was plunged into the darkness of domestic turmoil and foreign aggression; its people, ravaged by war, saw their homeland torn apart and lived in poverty and despair." JINPING, Xi. Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. In: 19th National Congress of the Communist Party of China. Beijing, 2017, p. 11. Available at: [http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)

133 "We must *put national interests first*, take protecting our people's security as our mission and safeguarding political security as a fundamental task, and ensure both internal and external security, homeland and public security, traditional and non-traditional security, and China's own and common security. We will improve our systems and institutions and enhance capacity-building for national security, and *resolutely safeguard China's sovereignty*, security, and development interests." *Ibid.* pp. 20-21 (emphasis added)

134 "China's international status as the world's largest developing country has not changed." *Ibid.* p. 10.

in this respect that China's engagement with the Security Council and its attempt to change the majoritarian interpretation of UNCLOS norms should be understood: in phrasing the argument in terms of sovereignty, there is an attempt to limit the intervention of states abroad — not out of altruism, but because of first-hand experience<sup>135</sup>. That is why the Chinese reject the mandatory settlement of disputes, because they do not want to leave matters of security outside of their hands. China may incur reputational costs from rejecting the arbitral award, and the result has been a change in the security dynamics of the region, with an increase in mistrust and a greater involvement of the United States in the zone — one that might end creating a Thucydides trap scenario<sup>136</sup> — but is a rational decision when following the common interpretation of the law would prejudice the PRC's security interests, and one that would find an explanation in a realist analysis of international law and of international relations as a whole.

### ***UNCLOS and Chinese Foreign Policy***

Finally, we need to consider how China's attitude toward the Law of the Sea convention can be interpreted when one considers Chinese foreign policy as a whole. Is this realist approach toward UNCLOS an outlier? Is this interest-driven behavior a one-off; something that has no counterpart in China's approach to other international regimes — for instance, how China behaves in the United Nations or in the World Trade Organization — or can it be understood as a natural extension of Chinese foreign policy? Now, China's preference for bilateralism as a means to solve controversies or exert pressure<sup>137</sup> on other states should be familiar to the reader at this point. However, unlike in the past, the PRC is an active participant in the international system; thus, we can determine what lessons its attitude toward UNCLOS play in China's foreign policy as a whole by keeping our analysis at the regime level. In that regard, I believe the PRC's approach toward UNCLOS fits within a general pattern that can be observed in its foreign policy, but to understand why we must delve briefly into the discussion of whether China is a status quo power or not.

---

135 This issue was also mentioned in Xi's speech: "China remains firm in pursuing an independent foreign policy of peace. We respect the right of the people of all countries to choose their own development path. We endeavor to uphold international fairness and justice, and oppose acts that impose one's will on others or interfere in the internal affairs of others as well as the practice of the strong bullying the weak." *Ibid.* p. 53.

136 "[C]hina's defensive proactive policy in [the] South China Sea has estranged its relations with most of its neighbors, and planted the seeds of suspicion and mistrust between a rising China and the established United States" and "as the Athenian historian Thucydides famously argued more than 2400 years ago: It was the rise of Athens, and the fear that this inspired in Sparta, that made war inevitable." ZONGYOU, Wei. *China's Maritime Trap*. *Washington Quarterly*, 40 (1): p. 176. 2017. The reason has to do with military readiness: "Military forces on small islands are similar to naval forces on platforms at sea, in that they are vulnerable to first use of force by other military forces in the region. Accordingly, in any crisis in the South China Sea between China and another country's naval forces, each side would receive a benefit from the first use of force." DUTTON, Peter. *Op. Cit.* p. 10.

137 The paradigmatic example would be offering economic and other benefits to countries that recognize Beijing and not Taipei as the rightful government of China. A campaign that, it must be said, has been quite effective: nowadays, only 14 countries (out of 193 countries officially recognized by the United Nations) formally recognize Taiwan. See O'CONNOR, Tom. *Which Countries Still Recognize Taiwan? Two More Nations Switch to China in Less Than a Week*. *Newsweek*. [online]. September 9, 2019. [Accessed November 11, 2019.] Available at: <https://www.newsweek.com/who-recognizes-taiwan-two-change-china-1460559>

The discussion of whether a newly-empowered China will seek to preserve the status quo — as in, keep the architecture of the so-called liberal international order more or less intact — or whether it is a revisionist power that seeks to fundamentally change the rules of the game in a way that it would benefit the PRC has been taking place for almost two decades at this point<sup>138</sup>. This debate is long-ranging and extremely complex, and even offering a satisfactory summary of it would go beyond the scope of the paper. And there is enough evidence to raise a plausible claim for China acting like a revisionist power: for instance, Mark Leonard writes that “The Chinese [...] do not feel inclined to uphold a Western-led international order that they had no role in shaping”<sup>139</sup>, and Sebastian Heilmann et al focus on how “China’s foreign policy is working systematically towards a realignment of the international order through establishing parallel structures to a wide range of international institutions”<sup>140</sup>. which would, as a practical matter, reshape the international system in fundamental ways.

Without disregarding the points raised above, I believe the authors err in concluding the PRC is a revisionist power. It is true that China is establishing a set of alternative institutions — the Asian Infrastructure and Investment Bank, the Shanghai Cooperation Organization and the Silk Road Economic Belt come to mind as the most salient examples. Nevertheless, that is not the whole story. As Andrew Nathan points out, one also must keep in mind that China participates “in almost all of the major international regimes in which it is eligible to participate”<sup>141</sup>. Some of these regimes it complies fully, “when the demonstrable benefits outweigh the economic and political costs”<sup>142</sup>, with some it complies partially but with a view toward full compliance<sup>143</sup>, and in others — such as the United Nations’ human rights system or even the United Nations system as a whole — is an active participant, if only to shape it “in ways that blunt that regime’s ability to embarrass or influence the Chinese government”<sup>144</sup>.

138 As an example, Alastair Iain Johnston — discussing this very subject back in 2003 — found back then that the “PRC has become more integrated into and more cooperative within international institutions than ever before. Moreover, the evidence that China’s leaders are actively trying to balance against U.S. power to undermine an American-dominated unipolar system and replace it with a multipolar system is murky.” JOHNSTON, Alastair Iain. *Is China a Status Quo Power?* *International Security*, 27 (4): p. 49. 2003. Much has changed since then; as Stig Stenslie and Chen Gang recognize, Xi Jinping “has fundamentally shifted China’s strategic gravity from a three-decades-long focus on domestic economic development to an outward expansion of its influence.” STENSLIE, Stig and CHEN, Gang. *Xi Jinping’s Grand Strategy: From Vision to Implementation*. In: ROSS, Robert and BEKKEVOLD, Jo Inge (eds.) *China in the Era of Xi Jinping*. Washington D.C., Georgetown University Press, 2016, para. 20 [e-book version].

139 LEONARD, Mark. *Why Convergence Breeds Conflict*. *Foreign Affairs*, 92(5): p. 127. 2013.

140 HEILMANN, Sebastian, RUDOLF, Moritz, HUOTARI, Mikko and BUCKOW, Johannes. *China’s Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order*. *China Monitor*, 18: p. 1. 2014. Available at:

[https://www.merics.org/sites/default/files/2018-01/China\\_Monitor\\_18\\_Shadow\\_Foreign\\_Policy\\_EN.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2018-01/China_Monitor_18_Shadow_Foreign_Policy_EN.pdf)

141 NATHAN, Andrew. *China’s Rise and International Regimes: Does China Seek to Overthrow Global Norms?* In: ROSS, Robert and BEKKEVOLD, Jo Inge (eds.) *China in the Era of Xi Jinping*. Washington D.C., Georgetown University Press, 2016, para. 18 [e-book version].

142 NATHAN, Andrew. *Op. Cit.* para. 41. Examples provided by the author are “the international postal regime, the air travel regime, the international police regime (e.g., Interpol), the international arbitration regime, international sports law, and the international tourism regime.” NATHAN, Andrew. *Op. Cit.* para 40.

143 For an extended elaboration of this issue, using China’s attitude toward the WTO and the IMF as cases of study, see NATHAN, Andrew. *Op. Cit.* para 49-54, and 55-58 respectively.

144 NATHAN, Andrew. *Op. Cit.* para. 65. Note that in doing so, China is also working to uphold another key



Rather, it appears the truth lies somewhere in the middle: while China does not reject most international regimes outright, it does seek to transform them when doing so would be convenient. “China is not wedded to traditional positions when its interests dictate a change in international norms”<sup>145</sup>. Indeed, as some Chinese scholars note, international governance nowadays requires that “members of the international community participate in the process of global governance and in the process of designing, formulating, and implementing international rules”<sup>146</sup>. And of course, the realities of power dictate that China would have a leading role in this process. This is precisely what is happening when it comes to UNCLOS: the current bargain does not suit China’s interests, so it is working within the terms of the treaty itself to transform it, albeit radically. This is not any different from how China acts when it comes to other international regimes: it is simply taking whatever actions that would allow it to maximize its power, and that is how its actions should be understood. Believing, even for a second, that the PRC could be “socialized” into accepting and behaving exactly as western powers wanted once it was a full participant in the international system was an exercise in unrestrained hubris, and a notion that reflects an idealistic approach toward international law that policy-makers would be well-advised to disregard.

## V. Conclusion

This essay serves as an evidence point for the realist contention that powerful states will disregard international law when it does not serve their interests. The issue of UNCLOS’ dispute settlement provisions serves to underline this point: China is intent on reading it out of the Convention. Other powerful states who are also actors in East Asia – namely the United States and Japan – are not forced to accept this result. Why would they, when they can throw their weight around? But the South China Sea arbitration has sent a powerful message to ASEAN countries that there is nothing to gain from resorting to judicial dispute settlement mechanisms. In the end, not even the most morally value-neutral international regime was a match for the realities of power. That is not to say that realism can account for every action that China is taking in the international plane. For example, the existence of the belt and road initiative is an indication that China sees value in

---

norm of the international system: sovereignty. In fact, as the author notes, “China has found widespread support among other states for the proposition that it is up to each state to interpret how its international human rights obligations are interpreted and implemented within its domestic political system.” NATHAN, Andrew. Op. Cit. para. 62. See, for example, Resolution 37/23 of the Human Rights Council in 2018, “Promoting mutually beneficial cooperation in the field of human rights,” originally introduced by the People’s Republic of China, and which calls for “cooperation and constructive dialogue” instead of accountability for human rights violations, and also for “mutually beneficial cooperation,” but only “upon the request of and in accordance with the priorities set by the States concerned.” The resolution was adopted by a vote of 28 to 1, with the only country voting against it being the United States. HUMAN RIGHTS COUNCIL. Resolution 37/23, “Promoting mutually beneficial cooperation in the field of human rights,” A/73/53 (23 March 2018.) Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/258/79/PDF/G1825879.pdf?OpenElement>

145 NATHAN, Andrew. Op. Cit. para. 75.

146 QIN Yaqing. *Global Governance Failure and Ideational Reconstruction for a Sustainable World Order*. In: SHAO Binhong (ed.) *China under Xi Jinping: Its Economic Challenges and Foreign Policy Initiatives*. Leiden, Netherlands. 2015, p. 112.

international cooperation. Indeed, until 2014, China's policy could be summed up as diplomacy serving the economy. Not only that, but this approach is consistent with the way China had acted since 1978. It is telling, then, that when the existing law (or interpretation of the law) threatened China's security interests, the realist perspective prevailed.

In this sense, China's actions with regard to UNCLOS can also tell us general lessons about its attitude toward international law. Namely, that there is something to be gained from looking at international law from a perspective that prioritizes power and security above mere reputational gains, and that is a lesson policy-makers and analysts would be well-advised to keep in mind. Law can work in the service of security, but this is not a given: power needs to be actively considered in the conduct of foreign relations for this to be the case, and realism provides a theoretical framework to account for this factor. That is why it would be prudent to expect this will not be China's last attempt at redefining the substantive content of a global regime. The People's Republic of China will, no doubt, remain as an active participant in the international system, but as the PRC gradually builds up its military capabilities and economy, the resulting international legal order might be unrecognizable from its current shape.

## BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- AGYEBENG, William. Theory in Search of Practice: The Right of Innocent Passage in the Territorial Sea. *Cornell International Law Journal*, 39 (2): pp. 371-399. 2006.
- ARBITRATION SUPPORT TRACKER [Online.] Asia Maritime Transparency Initiative. [Accessed April 7, 2019.] Available at: <https://amti.csis.org/arbitration-support-tracker/>
- CARR, Edward Hallett. *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. 2nd ed. London, Palgrave MacMillan, 2016. 360p.
- CHINA statement on ruling on South China Sea Arbitration. [Online.] GMA News Online. Quezon City, Philippines, July 12, 2016. [Accessed april 4, 2019.] Available at: <http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/573414/china-statement-on-ruling-on-south-china-sea-arbitration/story/>
- COHEN, Jerome. Chinese Attitudes Toward International Law — And Our Own. *Proceedings of the American Society of International Law at its Annual Meeting*, 61 (1): pp. 108-116. 1967.
- COHEN, Jerome and HUNGDAH, Chiu. *People's China and International Law*. Princeton, Princeton University Press, 1974. 874p.
- DOCUMENT: China's Military Strategy. [Online.] USNI News. Baltimore, United States. May 26, 2015. [Accessed 4 april 2019.] Available at: <https://news.usni.org/2015/05/26/document-chinas-military-strategy>
- DUPUY, Florian and DUPUY, Pierre-Marie. A Legal Analysis of China's Historic Rights Claim in the South China Sea. *American Journal of International Law*, 107 (1): pp. 124-141. 2013.
- DUTTON, Peter. An Analysis of China's Claim to Historic Rights in the South China Sea. In ZOU, Keyuan and SONG, Yann-Huei. *Major Law and Policy Issues in the South China Sea: European and American Perspectives*. In: London, Routledge, 2014. pp. 57-74.
- DUTTON, Peter. A Maritime or Continental Order for Southeast Asia and South China Sea. *Naval War College Review*, 69 (3): pp. 5-13. 2016.
- FRAVEL, M. Taylor, ROY, Stapleton, SWAINE, Michael, THORNTON, Suzan and VOGEL, Ezra. China is not an enemy. *Washington Post*, Washington D.C. July 3, 2019. [Accessed september 20, 2019.] Available at: [https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html)
- GILPIN, Robert. The Richness of the Tradition of Political Realism. In: KEOHANE, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. pp. 301-323.

- HART, Herbert Lionel Adolphus. *The Concept of Law*. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press, 1994. 315p.
- HEILMANN, Sebastian, RUDOLF, Moritz, HUOTARI, Mikko and BUCKOW, Johannes. *China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order*. *China Monitor*, 18. 2014. Available at: [https://www.merics.org/sites/default/files/2018-01/China\\_Monitor\\_18\\_Shadow\\_Foreign\\_Policy\\_EN.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2018-01/China_Monitor_18_Shadow_Foreign_Policy_EN.pdf)
- HUMAN RIGHTS COUNCIL. Resolution 37/23, "Promoting mutually beneficial cooperation in the field of human rights," A/73/53 (23 March 2018.) Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/258/79/PDF/G1825879.pdf?OpenElement>
- INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. *Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures. 1999. par. 56.
- JACOBS, Andrew. *China, Updating Military Strategy, Puts Focus on Projecting Naval Power*. *New York Times*, New York. May 26, 2015, p. A10.
- JINPING, Xi. *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*. In: 19th National Congress of the Communist Party of China. Beijing, 2017. Available at: [http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)
- JOHNSTON, Alastair Iain. *Is China a Status Quo Power?* *International Security*, 27 (4): pp. 5-56. 2003.
- LEVINSON, Daryl and GOLDSMITH, Jack. *Law for States: International Law, Constitutional Law, Public Law*. *Harvard Law Review*, 122 (4): pp. 1791-1868. 2009.
- JIA, Bing Bing. *The Issue of Admissibility in Inter-State Arbitration*. In: TALMON, Stefan and JIA, Bing Bing. *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective*. London, Hart Publishing, 2014. pp. 107-136.
- KAPLAN, Robert. *The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land at Sea?* *Foreign Affairs*, 89 (1): pp. 22-41. 2010.
- KIRSCHNER, Jonathan. *The tragedy of offensive realism: Classical realism and the rise of China*. *European Journal of International Relations*, 18 (1): pp. 53-75. 2010.
- KOSKENNIEMI, MARTTI. *Carl Schmitt and International Law*. In: MEIERHENRICH, Jens and SIMONS, Oliver. *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford, Oxford University Press, 2013. pp. 592-611.
- KRASNER, Stephen. *Realist Views of International Law*. *Proceedings at the Annual Meeting of the American Society of International Law*, 96 (1): pp. 265-268. 2002.

- KU, Julian. Assessing the South China Sea Arbitral Award after One Year: Why China Won and the U.S. is Losing. *Lawfare* [Online.] July 12, 2017. [Accessed: April 3, 2019.] Available at: <https://www.lawfareblog.com/assessing-south-china-sea-arbitral-award-after-one-year-why-china-won-and-us-losing>
- LEONARD, Mark. Why Convergence Breeds Conflict. *Foreign Affairs*, 92(5): pp. 125-135. 2013.
- LOBELL, Steven, RIPSAN, Norrin and TALIAFERRO, Jeffrey. Introduction: Neoclassical realism, the state and foreign policy. In: LOBELL, Steven et. al. *Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. pp. 1-15.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. 7th ed. New York, McGraw-Hill, 1993. 752p.
- NATHAN, Andrew. China's Rise and International Regimes: Does China Seek to Overthrow Global Norms? In: ROSS, Robert and BEKKEVOLD, Jo Inge (eds.) *China in the Era of Xi Jinping*. Washington D.C., Georgetown University Press, 2016.
- O'CONNOR, Tom. Which Countries Still Recognize Taiwan? Two More Nations Switch to China in Less Than a Week. *Newsweek*. [online]. September 9, 2019. [Accessed November 11, 2019.] Available at: <https://www.newsweek.com/who-recognizes-taiwan-two-change-china-1460559>
- O'ROURKE, Ronald. Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress. [Online.] Congressional Research Service, 2019. [Accessed on: April 7, 2019.] Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf>
- PEDROZO, Raul. Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone. *Chinese Journal of International Law*, 9 (1): pp. 9-29. 2010.
- PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (December 7, 2014.) [Online.] December 7, 2014. [Accessed april 7, 2019.] Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1217147.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml)
- PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. China Adheres to the Position of Settling Through Negotiation the Relevant Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea (July 13, 2016). [Online.] Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj\\_1/t1380615.htm](http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj_1/t1380615.htm)
- PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone. Beijing, February 25, 1992. Available at: [https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN\\_1992\\_Law.pdf](https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf)
- PERMANENT COURT OF ARBITRATION. *Barbados v. Trinidad and Tobago*. 2006. par. 205.

- PERMANENT COURT OF ARBITRATION. In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award on Jurisdiction and Admissibility. 2015.
- PERMANENT COURT OF ARBITRATION. In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award. 2016.
- QIN, Yaqing. Global Governance Failure and Ideational Reconstruction for a Sustainable World Order. In: SHAO Binhong (ed.) China under Xi Jinping: Its Economic Challenges and Foreign Policy Initiatives. Leiden, Netherlands. 2015.
- REICHLER, Paul. The Path to a Just and Lasting Peace in the South China Sea. U.S.-Asia Law Institute. [Online.] November 10, 2016. [Accessed: april 3, 2019]. Available at: <https://usali.org/publications/reichler-paul-s-the-path-to-a-just-and-lasting-peace-in-the-south-china-sea>
- REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. Notification and Statement of Claim on West Philippine Sea. [Online.] January 22, 2013. [Accessed april 7, 2019.] Available at: <https://seasresearch.files.wordpress.com/2014/12/notification-and-statement-of-claim-on-west-philippine-sea.pdf>
- REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. Response of the DFA Spokesperson to the Recent Statement of the Chinese Ministry of Foreign Affairs on the West Philippine Sea Issue (July 15, 2013.) [Online.] July 15, 2013. [Accessed april 7, 2019.] Available at: <https://www.dfa.gov.ph/dfa-releases/332-response-of-the-dfa-spokesperson-to-the-recent-statement-of-the-chinese-ministry-of-foreign-affairs-on-the-west-philippine-sea-issue>
- SHAW, Malcolm. International Law. 7th ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2014. 1063p.
- SIPRI MILITARY EXPENDITURE DATABASE [online.] Stockholm, Sweden. [Accessed April 9, 2016.] Available at: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- STENSLIE, Stig and CHEN, Gang. Xi Jinping's Grand Strategy: From Vision to Implementation. In: ROSS, Robert and BEKKEVOLD, Jo Inge (eds.) China in the Era of Xi Jinping. Washington D.C., Georgetown University Press, 2016
- TANAKA Yoshifumi. The International Law of the Sea. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 548p.
- THAO, Nguyen. The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note. Ocean Development and International Law, 34 (3): pp. 279-285. 2003.
- THIRLWAY, Hugh. The Sources of International Law. Oxford, Oxford University Press, 2014. 262p.
- UNITED NATIONS. Declarations and Statements to UNCLOS. [Online.] New York, United States. [Accessed april 5, 2019.] Available at: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_declarations.htm#China%20Upon%20ratification](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20Upon%20ratification)

- UNITED NATIONS. Reservations to CEDAW. [Online.] New York, United States. [Accessed March 25, 2019.] Available at: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm>
- WALLACE, Dustin. An analysis of Chinese Maritime Claims in the South China Sea. *Naval Law Review*. 63 (1): pp. 128-159. 2014.
- WALTZ, Kenneth. Anarchic Order and Balances of Powers. In: KEOHANE, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. Pp. 98-132.
- WALTZ, Kenneth. Political Structures. In KEOHANE, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. pp. 70-97.
- WANG, Tieya. International Law in Ancient China. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 221 (1): pp. 226-262. 1990.
- WATKINS, Derek. What China Has Been Building in the South China Sea. [Online.] *New York Times*, New York, July 30, 2015. [Accessed 4 april 2019.] Available at: <https://www.nytimes.com/interactive/2015/07/30/world/asia/what-china-has-been-building-in-the-south-china-sea.html>
- WILLIAMS, Robert. Tribunal Issues Landmark Ruling in South China Sea Arbitration. *Lawfare* [Online.] July 12, 2016. [Accessed: april 5, 2019.] Available at: <https://www.lawfareblog.com/tribunal-issues-landmark-ruling-south-china-sea-arbitration>
- XIAOFENG, Ren and XIZHONG, Cheng. A Chinese Perspective. *Maritime Policy*, 29 (2): pp. 139-146. 2005.
- XINBO, Wu. Cooperation, Competition and Shaping the Outlook: The United States and China's Neighborhood Diplomacy. *International Affairs*, 92 (4): pp. 849-867. 2016.
- ZHANG, Haiwen. Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States? Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activities in the EEZ. *Chinese Journal of International Law*, 9 (1): pp. 31-47. 2010.
- ZHANG, Yongjin. China and Liberal Hierarchies in Global International Society. *International Affairs*, 92 (4): pp. 795-816. 2016.
- ZHIHUA, Zheng. Why Does China's Maritime Claim Remain Ambiguous? Asia Maritime Transparency Institute [Online.] June 12, 2015. [Accessed april 4, 2019.] Available at: <https://amti.csis.org/why-does-chinas-maritime-claim-remain-ambiguous/>
- ZONGYOU, Wei. China's Maritime Trap. *Washington Quarterly*, 40 (1): pp. 167-184. 2017.
- ZOU, Keyuan. Innocent Passage for Warships: The Chinese Doctrine and Practice. *Ocean Development and International Law*, 29 (3): pp. 195-223. 2009.

## AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO: DESAFÍOS PARA CHILE EN UN ESCENARIO DE CAMBIO GLOBAL<sup>∞</sup>

JORGE SOTO WINCKLER\*  
GUILLERMO DEL CASTILLO PANTOJA\*

### RESUMEN

*Chile, gracias a su geografía y diversidad de climas, presenta heterogéneos niveles de precipitación, lo que condiciona la oferta hídrica en cada una de las cuencas hidrográficas. Esto permite que la esorrentía per cápita sea una de las más altas del mundo, pero al ser desagregada por región, muestra zonas complejas de gestionar.*

*La densidad poblacional, así como las diferentes demandas de uso, generan en algunos casos cuencas deficitarias, e incluso con estrés hídrico. Lo anterior genera una serie de tensiones a escala local que, sumado a las deficiencias en el actual mecanismo de gestión de aguas, relentece la resolución de controversias.*

*A nivel internacional, las tensiones originadas por problemas de acceso y/o uso del agua, en ausencia de mecanismos multilaterales o perspectivas colaborativas, pueden escalar. Si bien se reconoce que las tensiones por recursos hídricos no evolucionan necesariamente en conflictos entre Estados, sí puede actuar como un catalizante. Luego, ante escenarios de escasez global, se espera que las tensiones entre grupos humanos y Estados por el acceso y uso del agua se incrementen considerablemente.*

*Ante ello, Chile es muy vulnerable a los efectos del cambio climático, dado que limitará violentamente la oferta hídrica. Sin embargo, las importantes reservas estratégicas convierten al país en un interés creciente. Desde la perspectiva colaborativa, el país puede ser visto como un socio estratégico; pero desde el conflicto, como un objetivo.*

**Palabras clave:** Recursos hídricos; cambio climático antropico; tensiones; conflictos; escenario estratégico.

- 
- Ingeniero en recursos naturales renovables, M.Sc. en manejo de suelos y aguas. Investigador y profesor externo en Universidad de Chile. Consultor del área ambiental y de gestión del riesgo en el sector público y privado. [jsoto@renare.uchile.cl](mailto:jsoto@renare.uchile.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3000-3571>
  - General de Brigada (R), Oficial de Estado Mayor, Profesor externo de la ANEPE, Consultor y asesor de asuntos políticos, estratégicos y de gestión del riesgo de desastres en el sector público y privado. Capacitador internacional del Proyecto Esfera desde el año 2012. [wilodelca@gmail.com](mailto:wilodelca@gmail.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8315-6876>
  - ∞ Fecha de recepción: 150619 - Fecha de aceptación: 281119.



## WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: CHALLENGES FOR CHILE IN A GLOBAL CHANGE SCENARIO

### ABSTRACT

*Due to its geography and diversity of climates, Chile presents heterogeneous precipitation levels, conditioning the water supply in each of the basins. This allows, that per capita overflow level is one of the highest in the world, nevertheless when disaggregated by region, it this is complex to manage.*

*Population density, as well as the different demands for use, generate in some cases deficit basins, even with water stress. This creates a series of tensions at the local level which, coupled with deficiencies in the current water management mechanism, slows dispute resolution.*

*At the international level, tensions caused by problems of access and/or use of water, may escalate due to the absence of multilateral mechanisms or collaborative perspectives. While it is recognized that water stresses do not necessarily evolve in conflicts between States, they can act as a catalyst.*

*Subsequently in the face of global scarcity, tensions between human groups and states over access and water use are expected to increase considerably.*

*On the face of this, Chile is very vulnerable to the effects of climate change, as it will violently limit water supply. However, significant strategic reserves make the country a growing interest. From a collaborative perspective, the country can be seen as a strategic partner; but from the conflict point of view, as an objective.*

**Key words:** *Water resources; anthropic climate change; tensions; conflicts; strategic scenario.*

## ÁGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO: DESAFIOS PARA O CHILE EM UM CENÁRIO DE MUDANÇAS GLOBAIS

### RESUMO

*O Chile, graças à sua geografia e diversidade de climas, tem níveis heterogêneos de precipitação, que condicionam a oferta hídrica em cada uma das bacias hidrográficas. Isso permite que o escoamento per capita seja um dos mais altos do mundo, mas sendo desagregado por região, mostra áreas complexas para gerenciar.*

*A densidade populacional, bem como as diferentes demandas de uso, gera, em alguns casos, bacias deficitárias e até mesmo com o estresse hídrico. Isso cria uma série de tensões em nível local que, juntamente com deficiências no atual mecanismo de gestão da água, retarda a resolução de controvérsias.*

*A nível internacional, as tensões causadas por problemas de acesso e/ou utilização de água, na ausência de mecanismos multilaterais ou perspectivas colaborativas, podem aumentar. Embora se reconheça que as tensões hídricas não evoluem necessariamente em conflitos entre Estados, podem agir como catalizadores. Logo, em face da escassez global, espera-se que as tensões entre grupos humanos e estados sobre o acesso e o uso da água aumentem consideravelmente.*

*Diante disso, o Chile é muito vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas, pois limitará violentamente a oferta hídrica. No entanto, reservas estratégicas significativas fazem do país um interesse crescente. Do ponto de vista colaborativo, o país pode ser visto como um parceiro estratégico; mas a partir do conflito, como um objetivo.*

**Palavras-chave:** *Recursos hídricos; mudanças climáticas antropológicas; tensões; conflitos; cenário estratégico.*

## Introducción

El agua dulce es un recurso escaso y de difícil acceso en la mayor parte del mundo. Solo 0,62% del total de recursos hídricos en el planeta están en condiciones de ser utilizados, y corresponde a los presentes en ríos, lagos y acuíferos. El agua tiene una alta demanda de consumo, debido a que es vital para sobrevivencia humana, y esencial para la obtención de artículos de primera necesidad como alimentos, o bienes de consumo<sup>1, 2</sup>.

Las demandas crecientes de diferentes usos del agua ha incrementado los niveles de competencia a escala territorial<sup>3</sup>. Esto ha obligado a muchos países a establecer mecanismos de manejo y gestión eficientes que permitan asegurar el acceso y el uso equitativo; así como la protección soberana de su capital natural. Otros países han fracasado en dicha tarea y ha generado el aumento de las tensiones locales por acceso, asignación y uso del agua. Particularmente, en Estados inestables o con complejidades políticas, este factor ha actuado como un catalizante y generado escaladas de tensión. La situación se complejiza aún más si se consideran los sostenidos incrementos de población a escala global, que demanda más agua de consumo directo, alimentos y manufacturas<sup>4, 5</sup>.

Otra fuente adicional de estrés sobre el sistema hídrico es el cambio climático antrópico. Este se posiciona como una de las más relevantes preocupaciones actuales en el área de los recursos hídricos<sup>6</sup>. Existen en la actualidad señales irrefutables respecto a los efectos del cambio climático antrópico, el que ha generado el aumento de la temperatura media global y el incremento de la temperatura en los océanos; así como la pérdida de casquetes de hielo y nieves, sean estos polares o de alturas; alteraciones en los regímenes de precipitación; entre otros<sup>7, 8</sup>.

Chile no ha estado ajeno a los efectos de la reducción de la oferta hídrica. Es necesario señalar que, desde comienzos del siglo pasado, se ha observado un

- 
- 1 Dirección General de Aguas (DGA). Atlas del Agua. Chile 2016. Dirección General de Aguas. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2016. 137p.
  - 2 KUMMU, Matti, GUILLAUME, Joseph, DE MOEL, Hans, EISNER, Stephanie, FLÖRKE, Martina, PORKKA, Miina, SIEBERT, Stefan, VELDKAMP, Ted & WARD, Philip. The world's road to water scarcity: shortage and stress in the 20<sup>th</sup> century and pathways towards sustainability. Scientific Reports. 6 (38495): 1-16. 2016.
  - 3 Ibíd.
  - 4 YOFFE, Shira, WOLF, Aaron & GIORDANO, Mark. Conflict and cooperation over international freshwater resources: Indicators of basins at risk. Journal of the American Water Resources Association. 39 (5): 1109-1126. 2003.
  - 5 CNA. The role of water stress in instability and conflict. CNA- Analysis & Solutions. Washington D.C., United States of America. 2017. 59p.
  - 6 FUSTER, Rodrigo, ESCOBAR, Cristián, ASTORGA, Karla, SILVA, Katherine y ALDUNCE, Paulina. Informe Final: Estudio de seguridad hídrica en Chile en un contexto de cambio climático para elaboración del plan de adaptación de los recursos hídricos al cambio climático. Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2017. 129p.
  - 7 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. Aprobación del Acuerdo de París. Naciones Unidas. París, Francia. 2015. 40p.
  - 8 SOTO, Jorge y DEL CASTILLO, Guillermo. Cambio climático y desastres socionaturales: desafío para Chile y sus Fuerzas Armadas. Revista Política y Estrategia. 133: 53-95, 2019.

decrecimiento sostenido de las precipitaciones a nivel nacional<sup>9</sup>. Entre finales del siglo pasado y comienzos del siglo actual las precipitaciones entre las regiones de Coquimbo y Los Ríos se ha reducido entre un 20% y 30%. Esto demuestra un desplazamiento hacia el sur de las precipitaciones a una razón de 0.3 a 0.4 km/año, generando una disminución de la oferta hídrica en el centro sur de Chile<sup>10</sup>.

Las proyecciones a mediados del presente siglo para Chile, lejos de mejorar, se avizoran complejas por efectos del cambio climático antrópico. La disminución de las precipitaciones y el aumento de temperaturas generará una marcada disminución de la oferta hídrica. Esto ocurrirá particularmente en territorios de alta demanda y concentración de población, incrementando las tensiones locales<sup>11, 12, 13</sup>.

Por ello, hoy el cambio climático puede ser considerado como el principal desafío de Chile debido a que sus implicancias no se limitan únicamente a condiciones ambientales, sino que se observan también en los planos sociales, políticos y económicos; condicionando la seguridad y defensa, en cuanto a la necesaria protección de los intereses nacionales<sup>14, 15</sup>.

El presente artículo realiza una evaluación sobre los principales aspectos actuales y futuros de los recursos hídricos. Para ello se realizó una profunda revisión bibliográfica de literatura especializada y un posterior diagnóstico desde la perspectiva de la planeación estratégica, con el objetivo de determinar el estado actual de los recursos hídricos en Chile y los efectos del cambio climático sobre éstos, para identificar las potenciales tensiones y conflictos que podrían desencadenarse a partir de un escenario de escasez creciente y, finalmente, realizar un análisis estratégico que permita identificar las potencialidades, desafíos, limitaciones y riesgos de Chile y sus recursos hídricos ante un escenario de cambio global.

## Estado actual de los recursos hídricos en Chile

La longitud y geografía de Chile influyen en la secuencia donde es posible distinguir dos patrones generales de precipitación: uno que concentra la precipitación en el verano, como se observa en las zonas altiplánicas al norte del país; y otro con precipitaciones en las estaciones de otoño e invierno, que comprende el resto del territorio nacional<sup>16, 17</sup>.

- 9 QUINTANA, Juan & ACEITUNO, Patricio. Changes in the rainfall regime along the extratropical west coast of South America (Chile): 30-43° S. *Atmósfera* 25(1): 1-22. 2012.
- 10 Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos. 2015. Loc. Cit.
- 11 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.
- 12 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.
- 13 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Ministerio de Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2017. 252p.
- 14 SOTO, Jorge y LÓPEZ, Marcial. La gestión del riesgo de desastres y el cambio climático: las perspectivas de Sendai y el Acuerdo de París. Cuaderno de trabajo ANEPE. 7: 1-12, 2017.
- 15 SOTO, Jorge y DEL CASTILLO, Guillermo. Cambio climático y desastres socio-naturales: El desafío para Chile y sus fuerzas armadas. Política y Estrategia. 2019. -En Prensa-
- 16 Banco Mundial. Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Santiago, Chile. 2011. 78p.
- 17 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

La diversidad se debe, entre otros factores, a la influencia del océano Pacífico, el aporte de la corriente fría frente a las costas del país (Corriente de Humboldt), y a la acción permanente del Anticiclón del Pacífico. También se debe al relieve particular del país, con sus máximos exponentes en las cordilleras de los Andes, de la Costa y las zonas altiplánicas. También por los efectos locales de las cordilleras de Domeyko, de Talinay, del Mahuidanche, del Sarao, de Paine, de Darwin; y el cordón Chacabuco, entre otras<sup>18, 19, 20, 21</sup>.

La variación de climas a lo largo de Chile define los niveles de precipitación de cada región presentándose, por ejemplo, precipitaciones anuales menores a 1 mm en la ciudad de Arica, en el extremo norte de Chile; 360 mm en la ciudad de Santiago en la zona central; 2.500 mm en la ciudad de Valdivia en la zona sur; o 4.866 mm en la isla Tamar en el sudoeste de la región de Magallanes en la zona austral<sup>22, 23</sup>. La alta variabilidad en la precipitación se refleja en la desigual distribución regional, obteniendo a nivel país una media anual de 1.296,07 mm (Cuadro 1; Figura 1; Figura 2)<sup>24, 25</sup>.

La precipitación a nivel nacional escurre y se encauza en 101 cuencas hidrográficas, que representan 756.102 km<sup>2</sup> del territorio. En estas, es posible encontrar 1.251 ríos y 12.784 lagos y lagunas de los más diversos tamaños y formas. La escorrentía media a nivel nacional es de 29.245 m<sup>3</sup>/s, nuevamente con un alto grado de variabilidad territorial; siendo los ríos ubicados en el norte del país los que menor escorrentía presentan, a diferencia de los caudalosos ríos de las regiones de Aysén y Magallanes (Cuadro 1; Cuadro 2; Figura 1; Figura 2)<sup>26</sup>.

A pesar de la diferencia observada, el volumen embalsado se concentra mayoritariamente en la zona centro y sur del país, dada la mayor demanda para riego y potabilización; pero con una baja o inexistente capacidad de almacenamiento en la zona norte (Cuadro 1; Figura 2)<sup>27</sup>. A lo anterior se suman 24.114 glaciares a lo largo del país, que si bien se concentran en la zona austral en términos de número y superficie, son fundamentales para el aporte de caudal, particularmente en las cuencas del norte de Chile y durante las temporadas secas (Cuadro 2)<sup>28</sup>.

Chile puede ser considerado un país privilegiado por su dotación de recursos hídricos, existiendo una disponibilidad media de 51.218 m<sup>3</sup>/persona/año; valor que supera por 7,76 veces la media mundial (6.600 m<sup>3</sup>/persona/año), y 25,61

---

18 Instituto Geográfico Militar (IGM). 2010. Loc. Cit.

19 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2010. Loc. Cit.

20 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2018. Loc. Cit.

21 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

22 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2010. Loc. Cit.

23 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2018. Loc. Cit.

24 Ministerio de Obras Públicas (MOP). Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2013. 39p.

25 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

veces el valor considerado como umbral para el desarrollo sostenible (2.000 m<sup>3</sup>/persona/año)<sup>29, 30, 31</sup>.

Cuadro 1

Precipitación, escorrentía y capacidad embalsada, medidas al 2015, desagregado según región<sup>32</sup>.

Macrozona	Región	Precipitación (mm/año)	Escorrentía (m <sup>3</sup> /s)	Capacidad de agua embalsada (km <sup>3</sup> )
Norte	Arica y Parinacota	132,00	5,50	-
	Tarapacá	77,00	6,40	-
	Antofagasta	45,00	0,90	0,02
	Atacama	82,00	1,90	0,19
	Coquimbo	222,00	22,20	1,32
Centro	Valparaíso	434,00	41,00	0,13
	Metropolitana de Santiago	650,00	103,00	0,22
	Libertado General Bernardo O'Higgins	898,00	205,00	0,93
	Maule	1.377,00	767,00	3,27
Sur	Bío-Bío	1.766,00	1.638,00	6,87
	La Araucanía	2.058,00	1.041,00	-
	Los Ríos	2.656,00	1.046,00	-
	Los Lagos	3.068,00	4.109,00	-
Austral	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	3.263,00	10.134,00	-
	Magallanes y La Antártica Chilena	2.713,00	10.124,00	-
<b>Promedio a nivel nacional</b>		<b>1.296,07</b>	<b>1.949,66</b>	<b>1,62</b>
<b>Total a nivel nacional</b>		<b>19.441,00</b>	<b>29.244,90</b>	<b>12,96</b>

29 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

30 Ministerio de Obras Públicas (MOP). 2013. Loc. Cit.

31 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

32 Ibid.

Cuadro 2

Glaciares, lagos, lagunas, acuíferos y sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común identificados a nivel nacional, desagregado según región<sup>33</sup>.

Macrozona	Región	Glaciares			Lagos y lagunas		Acuíferos y SHAC
		Número (n)	Áreas (km <sup>2</sup> )	Volumen equivalente en agua (km <sup>3</sup> )	Número (n)	Área (km <sup>2</sup> )	Número (n)
Norte	Arica y Parinacota	174	12,20	0,09	92	38,00	7
	Tarapacá	244	24,60	0,27	39	5,00	9
	Antofagasta	139	7,20	0,05	115	82,00	28
	Atacama	776	89,30	1,49	165	84,00	54
	Coquimbo	809	46,90	0,42	134	8,00	50
Centro	Valparaíso	715	135,80	2,89	147	29,00	78
	Metropolitana de Santiago	999	388,30	11,40	80	23,00	49
	Libertado General Bernardo O'Higgins	683	292,30	11,52	105	20,00	59
	Maule	218	38,20	0,77	199	118,00	30
Sur	Bío-Bío	198	45,80	1,61	201	183,00	40
	La Araucanía	124	53,30	2,06	280	445,00	24
	Los Ríos	72	42,60	1,98	159	934,00	22
	Los Lagos	2.602	785,50	24,62	705	2.049,00	62
Austral	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	9.556	10.357,00	1.569,00	5.361	4.173,00	-
	Magallanes y La Antártica Chilena	6.805	11.222,00	1.548,00	5.002	2.857,00	-
<b>Total a nivel nacional</b>		<b>24.114</b>	<b>23.541,00</b>	<b>3.176,17</b>	<b>12.784</b>	<b>11.048,00</b>	<b>512</b>

33 Ibíd.

Figura 1

Precipitación media anual (mm/año) desagregado según región (Elaboración propia a partir de: DGA, 2016)<sup>34</sup>.

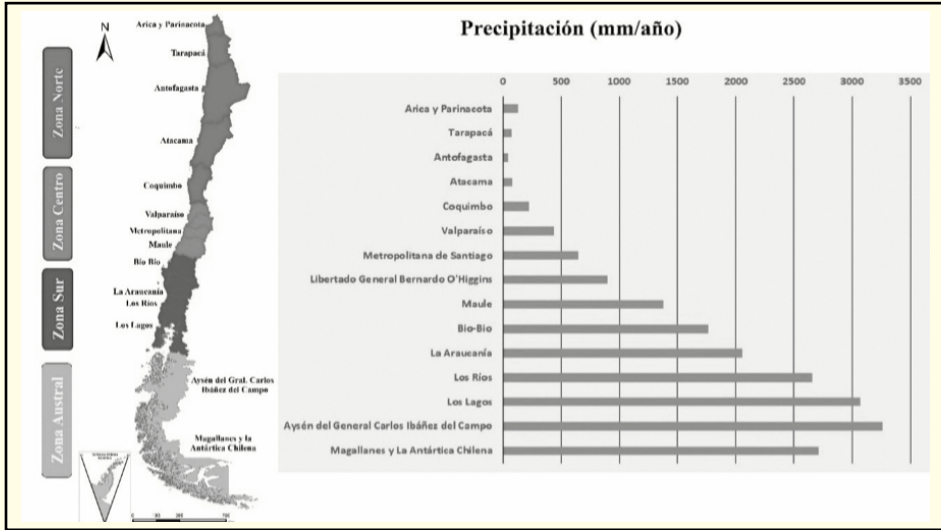
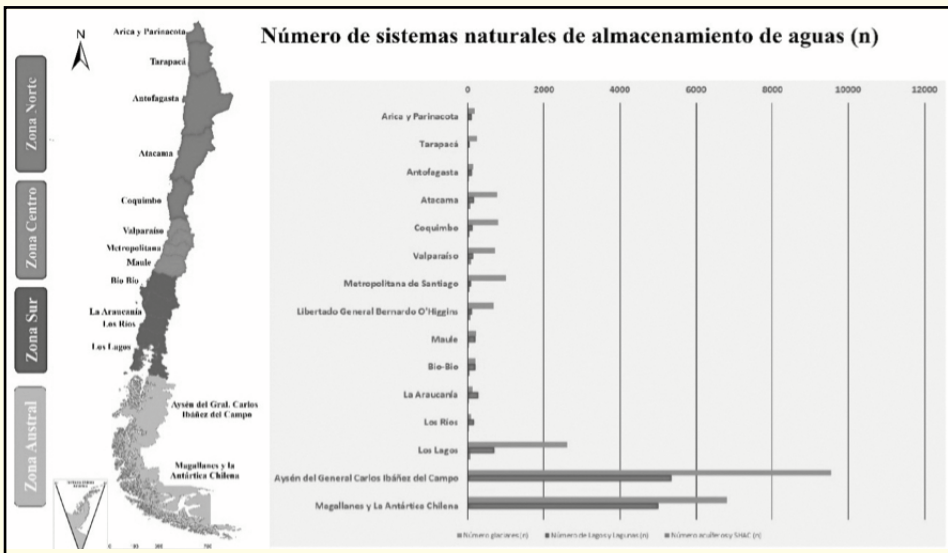


Figura 2

Número de sistemas naturales de almacenamiento de aguas desagregado según región (Elaboración propia a partir de: DGA, 2016)<sup>35</sup>.



34 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.  
35 Ibid.



Pese a lo anterior, al desagregar los valores por región, es posible observar la gran heterogeneidad del territorio. Se puede indicar que, desde la región Metropolitana al norte, existe una mayor condición de escasez hídrica donde la escorrentía per cápita se encuentra por debajo de los 500 m<sup>3</sup>/persona/año; mientras que, por el contrario, desde la región de O'Higgins al sur, la escorrentía media per cápita se incrementa a los 7.000 m<sup>3</sup>/persona/año. Dicha situación dista notablemente al considerar la región de Aysén, que presenta valores de 2.950.168 m<sup>3</sup>/persona/año (Cuadro 3; Figura 3)<sup>36, 37, 38</sup>.

La variación de la escorrentía per cápita se debe a dos factores fundamentales: población y escorrentía. De ese modo, en regiones áridas como la de Antofagasta, que presenta una baja dotación natural de escorrentía y al mismo tiempo una alta concentración de población, genera en definitiva un rango acotado de caudal disponible por persona. Esto supone un llamado de atención respecto a la capacidad de las cuencas hidrográficas para sostener a un número determinado de habitantes, así como actividades productivas (asumiendo ausencia de aportes externos, como desalación; Cuadro 3; Figura 3).

A nivel nacional, el 81,61% del agua demandada suple necesidades agropecuarias (producción interna y exportación), mientras que el 8,50% se destina a la potabilización de agua para consumo humano (y eventualmente industrial), un 6,79% para usos industriales puros, siendo tan solo un 3,10% para minería. Sobre esta última demanda cabe señalar que, si bien es la menor en términos comparativos con otros usos, éste se focaliza en zonas de muy baja oferta hídrica (Cuadro 4)<sup>39, 40</sup>. Por otro lado, se debe señalar que la minería representa el principal aporte al PIB nacional, y representa cerca de un 60,00% de las exportaciones nacionales<sup>41</sup>.

---

36 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

37 Ministerio de Obras Públicas (MOP). 2013. Loc. Cit.

38 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

39 *Ibíd.*

40 *Ibíd.*

41 Ministerio de Obras Públicas (MOP). 2013. Loc. Cit.

Cuadro 3

 Población estimada de habitantes y escorrentía per cápita, desagregado según región<sup>42</sup>.

Macrozona	Región	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población estimada (habitantes)	Densidad poblacional (habitantes/km <sup>2</sup> )	Escorrentía per cápita (m <sup>3</sup> /persona/año)
Norte	Arica y Parinacota	16.873	239.126	14,17	725
	Tarapacá	42.226	336.769	7,98	599
	Antofagasta	126.049	622.640	4,94	47
	Atacama	75.176	312.486	4,16	190
	Coquimbo	40.580	771.085	19,00	908
Centro	Valparaíso	16.396	1.825.757	111,35	703
	Metropolitana de Santiago	15.403	7.314.176	474,85	444
	Libertado General Bernardo O'Higgins	16.387	918.751	56,07	7.037
	Maule	30.296	1.042.989	34,43	23.191
Sur	Bío-Bío	37.069	2.114.286	57,04	24.432
	La Araucanía	31.842	989.798	31,08	33.167
	Los Ríos	18.430	404.432	21,94	81.563
	Los Lagos	48.584	841.123	17,31	154.058
Austral	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	108.494	108.328	1,00	2.950.168
	Magallanes y La Antártica Chilena	132.297	164.661	1,24	1.938.956
<b>Total a nivel nacional</b>		<b>756.102</b>	<b>18.006.407</b>	<b>856,57</b>	<b>5.216.188</b>

Por otro lado, el incremento en la producción ha llevado a un aumento de la demanda de agua a lo largo del país. Esta situación es particularmente compleja en la zona norte y centro Chile. En paralelo, también se ha observado una limitación en la disponibilidad del agua, producto del deterioro de su calidad; los efectos de la inadecuada, o en algunos casos, inexistente gestión de aguas; los efectos de la variabilidad climática, propia de nuestro territorio; y de modo mucho más complejo, los efectos del cambio climático. Esto ha desembocado en una mayor competencia por el uso del agua que bajo mecanismos de transferencia de mercado (permitidos por el actual Código de Aguas) favorece a los grupos económicos que tienen mayor acceso al capital, y particularmente a la información; en directo desmedro de usos con menores retornos financieros, pero de alto valor estratégico como la producción de alimentos a pequeña escala<sup>43, 44</sup>.

42 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

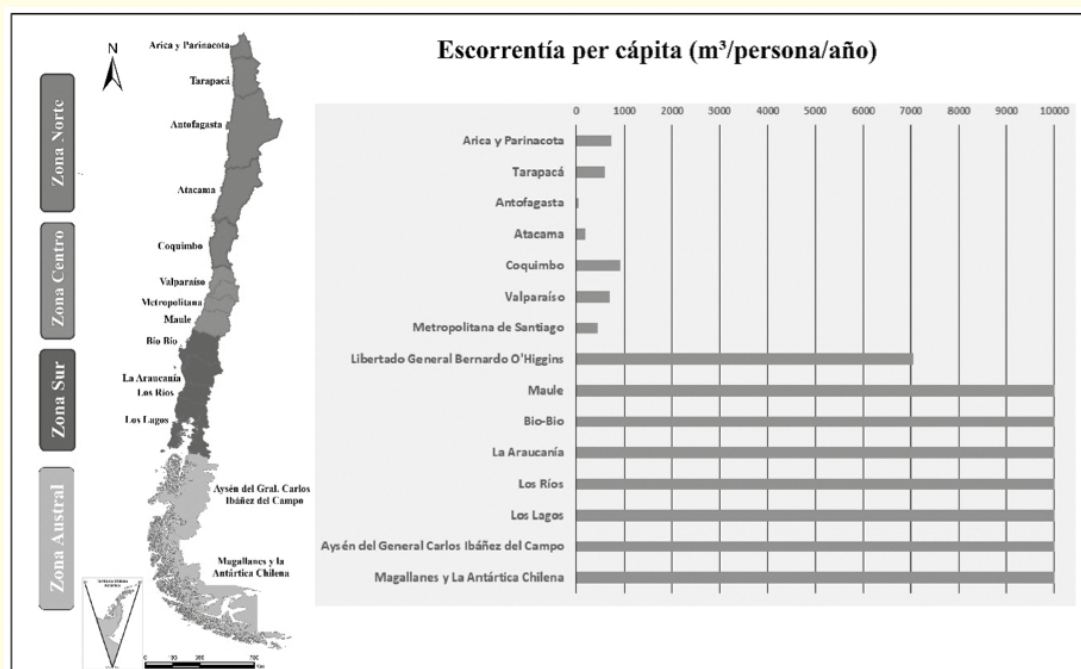
43 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

44 SOTO, Jorge. Estimación del valor económico total de los recursos hídricos en la cuenca del río Huasco. Escuela de Postgrado, Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2013. 114p.

Aún más, la falta de criterios en la asignación de usos, así como el sobre-otorgamiento de Derechos de Aprovechamiento de Aguas (DAA), han aportado a incrementar el conflicto por el acceso en las cuencas deficitarias, así como las presiones ambientales<sup>45, 46</sup>. Esto ha generado pérdidas económicas y efectos sociales adversos los cuales, ante un escenario de cambio climático, inadecuada gestión y exceso de demanda, se verán incrementados<sup>47, 48</sup>.

Figura 3

Escorrentía per cápita (m<sup>3</sup>/persona/año), desagregado según región (Elaboración propia a partir de: DGA, 2016)<sup>49</sup>.



45 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

46 SOTO. 2013. Loc. Cit.

47 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

48 SOTO. 2013. Loc. Cit.

49 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

Cuadro 4

Demanda estimada de agua (m<sup>3</sup>/s) por sector económico al año 2015, desagregado según región<sup>50</sup>.

Macrozona	Región	Demanda estimada de agua por sector económico (m <sup>3</sup> /s)				
		Agropecuario	Agua potable	Industrial	Minero	Total
Norte	Arica y Parinacota	3,71	0,96	0,25	0,00	4,92
	Tarapacá	5,21	0,69	1,43	1,54	8,87
	Antofagasta	3,31	1,68	1,29	6,26	12,54
	Atacama	12,03	0,87	0,52	1,90	15,32
	Coquimbo	27,19	1,89	0,25	0,71	30,04
Centro	Valparaíso	42,44	5,82	4,81	1,26	54,33
	Metropolitana de Santiago	82,36	27,41	10,42	0,90	121,09
	Libertador General Bernardo O'Higgins	97,96	2,41	1,23	1,88	103,48
	Maule	166,49	2,53	3,77	0,00	172,79
Sur	Bio-Bio	69,44	5,16	9,54	1,21	85,35
	La Araucanía	11,51	2,34	0,26	0,00	14,11
	Los Ríos	2,21	1,02	1,63	0,00	4,86
	Los Lagos	1,10	1,39	2,46	1,50	6,45
Austral	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,64	0,29	0,08	2,60	3,61
	Magallanes y La Antártica Chilena	1,12	0,38	5,91	0,23	7,64
<b>Total a nivel nacional</b>		<b>526,72</b>	<b>54,84</b>	<b>43,85</b>	<b>19,99</b>	<b>645,40</b>

Cabe señalar que, al norte de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins, la demanda total según usos supera la oferta natural a nivel regional. La situación es particularmente dramática en regiones como Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Valparaíso. Dichas cuencas se encuentran en "estrés hídrico" dado que no existe el caudal necesario para satisfacer apropiadamente la demanda humana y ecológica de agua (Cuadro 1; Cuadro 4)<sup>51, 52, 53</sup>. En tanto, la región del Libertador General Bernardo O'Higgins se encuentra en una condición de "riesgo hídrico", dada la cercanía de la demanda de agua a la oferta natural de la región, que plantea la posibilidad de que en el territorio, a corto plazo, no se puedan satisfacer todos los requerimientos locales (Cuadro 1; Cuadro 4)<sup>54, 55, 56</sup>.

50 Ibíd.

51 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

52 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

53 KAMMEYER, Cora. Water is Connected to Every Major Global Risk We Face [En línea]. Pacific Institute. [Fecha de consulta: 7 junio 2019]. Disponible en: < <https://pacinst.org/water-connected-every-major-global-risk-face/>>.

54 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

55 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

56 KAMMEYER, 2019. Loc. Cit.

Si la información se desagregara por cuenca, las regiones con estrés hídrico eventualmente podrían estar en una condición de “crisis hídrica”, debido a la notoria disminución de calidad y cantidad de agua disponible, al punto de generar conflictos de acceso y efectos nocivos sobre la salud de la población y la economía<sup>57, 58, 59</sup>.

## Efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos

Las proyecciones sobre cambio climático antrópico que se han desarrollado para el territorio nacional presentan similitudes generales, indicando una tendencia marcada a la disminución de precipitación e incremento de temperatura en las distintas macrozonas en el futuro próximo. La principal dificultad detectada tiene relación con la compleja geografía nacional, y el efecto de ésta sobre las sub y sobreestimaciones de precipitación en zonas elevadas (cordilleras y altiplano); así como el efecto asociado a condiciones climáticas locales, como las variabilidades interanuales e interdecadales<sup>60, 61</sup>.

La versión más actualizada y desagregada a escala comunal corresponde al estudio realizado por Santibáñez “*et al*”<sup>62</sup>, quienes modelaron el escenario RCP 8.5 (peor escenario) al año 2050, en función de un período basal observado entre 1980 y 2010. En términos generales, indica que, para el norte de Chile, se espera un incremento en las temperaturas medias estivales e invernales de 2,1 y 2,3°C, respectivamente. Por el contrario, en dicha macrozona se espera una disminución de la precipitación media anual en un 10%. Cabe señalar que existen sectores particulares en las cuencas del norte del Chile (zona costera e interior de Arica y Parinacota, y Tarapacá, así como sector costero de la región de Antofagasta), en donde existe incertidumbre respecto a la generación de cambios en la precipitación o potenciales incrementos de éstas, aun cuando menores<sup>63, 64, 65, 66</sup>.

En tanto, en la zona central de Chile se espera un incremento de las temperaturas medias estivales e invernales en 2,1 y 1,7 °C, respectivamente. Siguiendo el mismo patrón que en la zona norte, se espera una disminución de la precipitación; sin embargo, con mayor intensidad, esperándose una disminución de 15%<sup>67, 68</sup>.

---

57 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

58 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

59 KAMMEYER, 2019. Loc. Cit.

60 VICUÑA, Sebastián, GIRONÁS, Jorge, MEZA, Francisco, CRUZAT, María, JELINEK, Mark, BUSTOS, Eduardo, POBLETE, David & BAMBACH, Nicolás. Exploring possible connections between hydrological extreme events and climate change in central south Chile. *Hydrological Sciences Journal*. 58: (8). 1598-1619. 2013.

61 FUSTER “*et al*”. 2017. Loc. Cit.

62 SANTIBÁÑEZ, Fernando, SANTIBÁÑEZ, Paula y GONZÁLEZ, Paulina. El cambio climático y los recursos hídricos de Chile. La transición hacia la gestión del agua en los nuevos escenarios climáticos de Chile. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. 2017. 60p.

63 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

64 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Segunda comunicación nacional de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Ministerio de Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2011. 289p.

65 VICUÑA “*et al*”. 2013. Loc. Cit.

66 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

67 SANTIBÁÑEZ “*et al*”. 2017. Loc. Cit.

68 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

Siguiendo la tendencia, en la zona sur de Chile también se esperan incrementos en las temperaturas medias estivales e invernales, en menor magnitud que las zonas anteriores, pero que alcanzarán al 2050 los 1,9 y 1,2 °C, respectivamente. Por otro lado, y continuando la tendencia del resto del país, se espera una disminución de 13% en la precipitación media anual<sup>69, 70</sup>.

Finalmente, la zona austral del territorio tampoco es inmune a los efectos del cambio climático antrópico para Chile, observándose un incremento de 1,2 y 1,5 °C en las temperaturas medias estivales e invernales, respectivamente. Respecto a la precipitación media anual, se espera que ésta disminuya en 1,9%, pero adicionalmente se espera que se incremente la precipitación líquida por sobre la sólida<sup>71, 72, 73</sup>.

Los efectos antes señalados tienen importantes impactos sobre el ciclo hidrológico, generando amenazas respecto a la disponibilidad de recursos hídricos para diferentes usos. Se ha observado un incremento sostenido en las temperaturas, y un retroceso de las masas glaciares a lo largo de Chile, afectando su capacidad de retención natural<sup>74</sup>. Estas tendencias han sido evidentes en la zona sur y austral del país, en donde se han observado algunas de las tasas de pérdida glaciaria por fusión más altas del mundo. De igual modo, se ha observado una acelerada tasa de pérdida en los glaciares andinos, y se espera que muchos de éstos desaparezcan entre los próximos 15 a 25 años<sup>75</sup>. Por otro lado, se observa y prevé un incremento en la altitud de la isoterma cero (línea en donde la precipitación líquida se convierte en sólida: nieve), reduciendo el área capaz de almacenar nieve durante años sucesivos<sup>76</sup>. Todo lo anterior se intensificará al 2050 y 2100.

El retroceso y/o pérdida de glaciares y/o línea de nieves tendrá efectos significativos sobre el suministro de agua, dado que éstos representan una reserva estratégica de agua dulce. Estos aportan con suministro de agua en el verano a las cuencas del norte y centro de Chile, además de algunas cuencas en la zona sur y austral. De igual modo, son los principales medios de recarga para lagos y aguas subterráneas, siendo la última opción para períodos prolongados de sequía<sup>77</sup>. Esto implica que la escorrentía se verá afectada en magnitud y estacionalidad,

69 SANTIBÁÑEZ "et al". 2017. Loc. Cit.

70 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

71 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

72 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ministerio de Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2011. 289p.

73 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

74 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

75 NEARY, Daniel & GARCIA-CHAVESICH, Pablo. Climate change impacts on municipal, mining and agricultural water supplies in Chile. Hydrology and Water Resources in Arizona and the Southwest Proceedings of the 2008 Meetings: Hydrology Section Arizona-Nevada Academy of Science. 38: 53-57. 2008.

76 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

77 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Chile. Climate change impacts on water systems. In: Organization for Economic Co-operation and Development. Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters. Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, France. 2013. pp: 131-133.

presentando los máximos caudales en primavera y limitando la disponibilidad de agua en verano<sup>78</sup>; generando un incremento en los meses de déficit hídrico, para prácticamente la totalidad de las cuencas hidrográficas a lo largo de Chile<sup>79</sup>.

Se prevé, a corto plazo, que la disminución de escorrentía será particularmente intensa para todas las cuencas al norte del río Cautín (Región de La Araucanía), mientras que las restantes observarán reducciones de menor magnitud. Sin embargo, a mediano plazo, todas las cuencas presentarán reducciones significativas<sup>80</sup>.

Lo anterior repercutirá sobre los ecosistemas presentes en las cuencas hidrográficas y sus servicios ecosistémicos. Se espera una reducción de la capacidad de éstos de disminuir por medio de la dilución, los contaminantes presentes en los ríos y lagos; y a su vez un incremento de la turbiedad del caudal, limitando o volviendo más costosos usos como la recreación/turismo y la potabilización<sup>81</sup>. Esto, además, generará una pérdida considerable de biodiversidad y capital natural a lo largo de Chile. Por otro lado, disminuirá su capacidad como agentes naturales de regulación de caudal, incrementando el riesgo de desastres socio-naturales<sup>82</sup>.

Las más recientes investigaciones indican que el cambio climático antrópico es el responsable de al menos un 25% de déficit hídrico nacional. Lejos de mejorar la situación, todas las modelaciones apuntan a que en el futuro se incremente el déficit hídrico, y el porcentaje de participación del cambio climático<sup>83</sup>.

El impacto observado ya es sustancial, respecto a la disminución de recursos hídricos superficiales, subterráneos y ecosistemas. Adicionalmente, y más allá del déficit hídrico y la sequía, estos eventos propician la ocurrencia de olas de calor, incremento en el riesgo de incendios forestales, pérdida de vegetación que incrementa los riesgos de erosión y movimientos en masa, entre otros<sup>84</sup>. En definitiva, el déficit hídrico producto del cambio climático se transforma en una amenaza, que puede evolucionar perfectamente a multi-amenazas.

Por otro lado, el cambio climático también generará efectos de interferencia sobre las variaciones interanuales de precipitación; así como los eventos ligados al El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), la Oscilación Decadal del Pacífico (ODP) y la Oscilación Antártica (OAA). En consecuencia, se espera un impacto tanto en la frecuencia como en la intensidad de eventos extremos como sequías e inundaciones<sup>85, 86</sup>.

78 MEZA, Francisco, WILKS, Daniel, GUROVICH, Luis & BAMBACH, Nicolás. Impacts of Climate Change on Irrigated Agriculture in the Maipo Basin, Chile: Reliability of Water Rights and Changes in the Demand for Irrigation. *Journal of Water Resources Planning and Management* 138: 421-430. 2012.

79 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Loc. Cit.

80 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Loc. Cit.

81 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.

82 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Loc. Cit.

83 Center for Climate and Resilience Research (CR2). Report to the Nation. The 2010-2015 mega-drought: A lesson for the future. Center for Climate and Resilience Research. Santiago, Chile. 2015. 26p.

84 Center for Climate and Resilience Research (CR2). 2015. Loc. Cit.

85 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Loc. Cit.

86 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.

En definitiva, es posible afirmar que el cambio climático antrópico se vuelve un riesgo estratégico para Chile. La escasez de agua proyectada en el norte y centro del país, así como en la zona sur, generará una mayor competencia por su uso. Esto incrementará los conflictos por el acceso, pero de igual modo limitará la producción de agua potable, alimentos y manufacturas, lo que podría incidir sobre la estabilidad social respecto a la obtención de agua en la red, alimentos a precios accesibles y los efectos sobre la economía y generación de empleos.

## Tensiones, conflictos y desafíos

### *Tensiones a diferentes escalas geográficas*

Las crecientes presiones sobre el agua, producto de la escasez física, incremento de la población y contaminación de la misma, socavan la seguridad hídrica contribuyendo a la generación de otras inseguridades, como la alimentaria, migración y tensiones escalables a conflictos<sup>87</sup>. Las tensiones relacionadas a la disponibilidad y acceso a recursos hídricos pueden surgir a diferentes escalas geográficas. Los hechos observados en distintos lugares del mundo indican que los conflictos violentos directos sobre el agua usualmente se han observado a nivel local, ya sea por los conflictos de acceso a puntos de captación o bien la privatización del agua potable<sup>88, 89</sup>.

Cabe señalar que las tensiones relacionadas a los recursos hídricos no solo ocurren en escenarios de escasez, que condicionan la disponibilidad y el acceso, sino que también cuando no existen limitaciones severas. Esto se observa particularmente cuando existen asignaciones y usos que puede ser considerados como controvertidos, debido a la coexistencia de usos y usuarios con visiones contrapuestas en un territorio<sup>90, 91, 92</sup>.

Lo anterior, de no ser resuelto mediante mecanismos validados por las partes, puede derivar en conflictos al interior de los Estados o entre Estados. A nivel nacional, las tensiones se dan entre diferentes grupos con intereses contrapuestos y/o competitivos, como la agricultura, la industria, minería, el turismo, grupos ecologistas y habitantes del territorio, en función de políticas nacionales que afectan la gestión del agua<sup>93, 94</sup>.

87 GLEICK, Peter & ICELAND, Charles. Water, security, and conflict. World Resources Institute (WRI) and Pacific Institute. Washington D.C., United States of America. 2018. 14p.

88 GLEICK, Peter. Water and Conflict. Fresh water resources and international security. International Security 18 (1): 79-112. 1993.

89 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Water and Violent Conflict. Development Assistance Committee (DAC) of Organization for Economic Co-operation and Development. Washington D.C., United States of America. 2005. 10p.

90 KRAMER, Annika. Water and Conflict. (Policy briefing for USAID). Berlin, Bogor, Washington, DC: Adelphi Research, Center for International Forestry Research, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Berlin, Germany. 2004. 23p.

91 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

92 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

93 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

94 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.



La competencia de uso, su disponibilidad y asignación puede llevar a situaciones de violencia a baja escala, las que pueden evolucionar y convertirse en situaciones de inestabilidad a escala regional o incluso nacional. Estas situaciones, en un principio, pueden manifestarse como actos de desobediencia civil, entre ciudadanos y autoridades, pero pueden escalar y convertirse en hechos violentos como protestas y sabotajes si es que no se logra establecer un diálogo adecuado<sup>95</sup>.

En tanto, a nivel internacional, las tensiones se han observado entre países que comparten fuentes hídricas en donde su inadecuada gestión podría obstaculizar el desarrollo sostenible. Dichos problemas indirectamente impulsan la pobreza, la migración y la inestabilidad social; factores causantes de exacerbar otros conflictos violentos no relacionados con el agua<sup>96, 97</sup>.

Mientras que, a escala global, también se pueden suscitar tensiones con probabilidad de escalar a conflictos, respecto al acceso directo de un bien estratégico como el agua, así como por los productos alimenticios y manufacturas que dependen de ésta para su elaboración<sup>98, 99</sup>.

Cabe señalar que los factores culturales, políticos y socioeconómicos determinarán si las tensiones conducen a situaciones de conflicto más violentas. Al igual que el cambio climático, la escasez o problemas de acceso o asignación de recursos hídricos, actúa como un agente multiplicador de amenazas y un acelerador de las inestabilidades existentes, ya sea al interior del Estado o entre Estados<sup>100, 101</sup>.

Dicho patrón se ha observado en gran parte de África septentrional y subsahariana, así como en algunas regiones de Oriente Medio. En estos sitios el agua ya no satisface las necesidades de las poblaciones presentes en el territorio, a lo cual se suma el incremento poblacional y de la demanda<sup>102, 103, 104</sup>.

### *Escalada de tensiones por el agua*

Las inquietudes que desencadena el estrés hídrico se expresan en diferentes formas, incluidas la desobediencia civil, los que se describen a continuación:

***Disturbios civiles e inestabilidad:*** Serie de actividades en que las personas participan para expresar su insatisfacción, generalmente sobre su gobierno o los admi-

---

95 Ibíd.

96 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

97 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

98 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

99 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

100 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

101 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

102 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

103 CNA. 2017. Loc. Cit.

104 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

nistradores de recursos hídricos. Estas actividades incluyen disturbios, protestas y huelgas<sup>105, 106</sup>.

*Violencia local o localizada:* Esto se refiere a los combates que se pueden originar entre civiles particulares o comunidades, con otros grupos o policías o agencias de seguridad del Estado. Las acciones tienen relación con violencia entre comunidades, grupos con intereses comunes o territorios. El estallido de reacciones de violencia localizada generalmente no están relacionadas directamente con el estrés hídrico, pero este puede ser un factor de importante contribución en contextos de violencia generalizada. Cabe señalar que, cuando existen mecanismos lo suficientemente sólidos de resolución de conflictos tales controversias no se observan<sup>107</sup>.

*Terrorismo, insurgencias y guerras civiles:* Corresponde a luchas violentas que involucran una serie de actores no estatales, que compiten por influencia para controlar el territorio, poblaciones o recursos naturales. Dichos grupos pueden ser milicias u organizaciones terroristas, que emplean pequeñas unidades y redes para mezclarse en el territorio y socavar las bases sociales o de los gobiernos locales. Estos grupos han demostrado su capacidad para explotar condiciones políticas, económicas y sociales en sus áreas de operación en búsqueda de beneficios propios. Destacan por presentar luchas violentas para competir por la legitimidad e influencia. El estrés hídrico presenta condiciones ideales a estas organizaciones para explotar el agua como una moneda de cambio, reemplazando la función del Estado para generar lealtades iniciales, que luego son sostenidas en el tiempo mediante el ejercicio de la violencia. Por otro lado, también se ha observado la interrupción del acceso al agua con la finalidad de generar coacción y un debilitamiento de un adversario, infligiendo la presión para convertir a la población<sup>108</sup>. Este tipo de tensiones, ligado al acceso a los recursos hídricos, se ha observado en diferentes áreas de África y Oriente Medio<sup>109</sup>. En este mismo también existe el riesgo de grupos organizados que busquen desarticular, interrumpir o derechamente boicotear fuentes de captación, almacenamiento y de distribución a la población.

*Conflictos entre Estados:* Esta categoría puede considerar dos variantes. La primera tiene relación con la competencia entre Estados, sin alcanzar conflictos armados; y la segunda considera derechamente un conflicto armado. Si bien es poco probable que hoy en día dos Estados se embarquen en un conflicto armado convencional, es innegable el incremento de la competencia y tensiones sobre los recursos hídricos entre naciones que comparten fuentes en común; particularmente si estas regiones se encuentran en contextos de escasez. Luego, el incremento del estrés hídrico puede poner a prueba los mecanismos multilaterales para la

105 CNA. 2017. Loc. Cit.

106 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

107 CNA. 2017. Loc. Cit.

108 CNA. 2017. Loc. Cit.

109 Ibid.

resolución de controversias y disputas que, sobrepasado cierto nivel de tensión, podría contribuir como un factor decisivo en la entrada a un conflicto<sup>110</sup>.

Algunos ejemplos se observaron en África que, si bien no hubo una guerra propiamente tal, sí existió una operación militar que utilizó movimiento de tropas y la toma de control de infraestructura hídrica en Angola por parte de tropas sudfricanas en 1986. Por otro lado, en el marco de las guerras yugoslavas, los serbio-bosnios mediante una operación militar tomaron el control de instalaciones de agua potable de la ciudad de Sarajevo como un objetivo militar en 1992<sup>111, 112</sup>.

Estudios indican que la probabilidad de conflictos internacionales se incrementarán en cuencas transnacionales al presentar cambios del entorno físico, como la construcción de embalses, o desviación de cauces por planes de irrigación o factores político-sociales como las divisiones internas en una nación. Otro factor que será determinante es la inexistencia de tratados de gestión sobre las aguas transfronterizas, más allá de los potenciales acuerdos implícitos entre las partes<sup>113, 114</sup>.

Las inquietudes que desencadena el estrés hídrico pueden ir escalando producto de distintos factores. Inestabilidades locales, producto de una inapropiada resolución de conflictos asociados al acceso, calidad, uso, entre otros, puede dar paso a disturbios civiles y descontento sobre los gestores y/o el Estado. La situación puede ir escalando, sobre todo en contextos de violencia local, generando respuestas más fuertes, complejas y violentas por parte de las comunidades locales desatendidas (o grupos de poder oportunistas). Este es un punto de inflexión, dado que la situación aún es posible de solucionar por parte del Estado sin necesidad de establecer respuestas coercitivas (Figura 4)<sup>115</sup>.

El siguiente nivel se caracteriza por la forma de operar de estos grupos, debido a la formación de redes y la infiltración en el tejido social. Grupos insurgentes o terroristas, que utilicen el agua como una medida de presión o bandera de lucha oportunista, son complejos de solucionar. Si las acciones terroristas son efectuadas por grupos que actúan sobre terrenos soberanos de otros Estados, puede desencadenar tensiones inter-Estados (Figura 4)<sup>116</sup>.

Finalmente, si el conflicto por recursos hídricos supone la gestión de una fuente en común que trasciende fronteras, el conflicto por el agua puede suponer un desencadenamiento de respuestas que puede derivar en competencias

---

110 Ibíd.

111 GLEICK, Peter. Water Conflict Chronology. Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. Oakland, United States of America. 2006. 44p.

112 Catholic Relief Services (CRS). Agua y conflicto. Incorporar la construcción de paz al Desarrollo de agua. United States Conference of Catholic Bishops. Baltimore, United States of America. 2009. 134p.

113 GLEICK. 2006. Loc. Cit.

114 Catholic Relief Services (CRS). 2009. Loc. Cit.

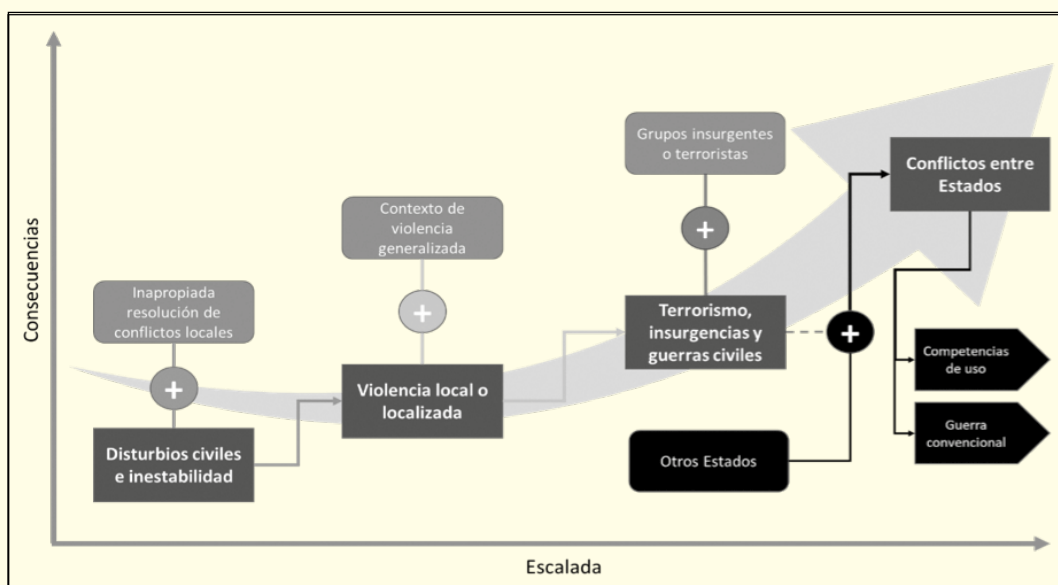
115 CNA. 2017. Loc. Cit.

116 CNA. 2017. Loc. Cit.

de uso; las que pueden ser corregidas mediante mecanismos multilaterales. Sin embargo, si se considera el incremento en la escasez producto del cambio climático, y su efecto como multiplicador y acelerador de tensiones, los hechos podrían desembocar en conflictos beligerantes entre Estados en disputa (Figura 4)<sup>117</sup>.

Figura 4

Escalada de tensiones y conflictos aplicada sobre disponibilidad, acceso, asignaciones y uso de recursos hídricos. (Elaboración propia).



Las tensiones anteriores se deben a que el agua, además de ser un bien fundamental de uso directo, también es vital para sostener ecosistemas y medios de vida y/o producción. Luego, si el medio de vida o de producción se limita, las personas se ven obligadas a emigrar o buscar otras opciones para subsistir. Si a ello se le suma, en contextos rurales, limitantes de reconversión económica, a menudo la respuesta es migrar a centros urbanos en busca de oportunidades de empleo. Esto a su vez genera un efecto sobre la capacidad de las ciudades en sostener poblaciones, entregar empleos y recursos para su subsistencia. En consecuencia, las migraciones producto de la escasez de recursos hídricos, también pueden considerarse como una medida de tensión entre comunidades, tanto nacionales como interestatales<sup>118</sup>.

117 Ibíd.

118 KRAMER. 2004. Loc. Cit.

Por lo tanto, los escenarios de escasez hídrica a distintas escalas pueden ser considerado por los Estados como un asunto de seguridad nacional<sup>119, 120</sup>. Por ello, se debe tener especial cuidado en verificar si los mecanismos de gestión y resolución de conflictos responden a las necesidades crecientes de los usuarios de agua y de la sociedad en su conjunto. Si esto no es así, se generarán tensiones, las que ante un escenario de cambio climático antrópico se incrementarán. Por ello, los autores matizan e indican que estos desafíos pueden ser abordados desde la perspectiva de la cooperación, con la posibilidad de gestionar de manera eficaz los recursos hídricos tanto intra estatales como interestatales.

### *Causas de tensiones en Chile*

Como se mencionó previamente, es posible indicar que hoy en Chile existe una marcada escasez de recursos hídricos en muchas cuencas del país. Dicha escasez es física (menor oferta de escorrentía) pero, en otros casos, responde a la excesiva demanda de agua producto del sobre otorgamiento de DAA, así como la concentración de éstos en pocos usuarios<sup>121, 122, 123, 124</sup>.

Por otro lado, autores como Fuster “*et al*”<sup>125</sup>, indican que el actual mecanismo de gestión de aguas contribuye a intensificar los efectos de escasez hídrica, siendo aún más complejo ante los efectos del cambio climático. Esto, dado que el actual sistema no hace variar el consumo potencial en función de la disponibilidad física real en la unidad de administración; por tanto, promueve la distribución inequitativa en términos territoriales. Esto genera una sobre exigencia de la capacidad natural del sistema requiriendo más agua que la que el mismo puede producir.

Sumado a lo anterior, los mecanismos de resolución de conflictos que actualmente operan han generado variadas tensiones a nivel local y nacional<sup>126</sup>. Esto, dado que se opera en función de cuotas de poder, asociado al número de DAA, limitando la toma de decisiones que sean validas por el conjunto de los usuarios. Por otro lado, se excluye en la gestión el aporte de la sociedad civil, situación que también le ocurre al capital natural y los ecosistemas, toda vez que el Código de Aguas no los considera apropiadamente<sup>127, 128</sup>.

---

119 Green Cross International. National Sovereignty and International Watercourses. Green Cross International. The Hague, Netherlands. 2000. 102p.

120 VAN DER MOLEN, Irna & HILDERING, Antoinette. Water: cause for conflict or co-operation? Journal on Science and World Affairs. 1 (2): 133-143. 2005.

121 SOTO. 2013. Loc. Cit.

122 FUSTER “*et al*”. 2017. Loc. Cit.

123 Ministerio de Justicia. Decreto con Fuerza de Ley 1122. Fija texto del Código de Aguas. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2018. 77p.

124 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). Historia de la Ley N° 20.017. Modifica el código de Aguas. [En línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Fecha de consulta: 17 de junio 2019]. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/512/5/HL20017.pdf>>.

125 FUSTER “*et al*”. 2017. Loc. Cit.

126 LARRAIN, Sara & SCHAEFFER, Colombina. Conflicts over water in Chile: between human rights and market rules. The Council of Canadians. Santiago, Chile. 2010. 57p.

127 Ministerio de Justicia. 2018. Loc. Cit.

128 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). 2019. Loc. Cit.

## Diagnóstico desde la perspectiva de la planeación estratégica

### *Análisis situacional*

Se realizó un diagnóstico en función de la información recopilada, desde la perspectiva de la planeación estratégica, mediante la adaptación de un análisis situacional, conocido como análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)<sup>129, 130, 131</sup>.

Para ello, se entendió como fortalezas a todos aquellos factores bajo control del Estado de Chile, que generen ventajas o beneficios ante el escenario climático e hídrico futuro; mientras que se consideró como oportunidades a todas aquellas circunstancias del entorno que son potencialmente favorables para Chile. Las debilidades hacen referencia a deficiencias o carencias que presenta el Estado (bajo su control), que generan vulnerabilidades y desventajas ante los escenarios futuros. Finalmente, las amenazas, al igual que las oportunidades, representaron factores del entorno (circunstancias), que no son controlables por parte del Estado ante escenarios de cambio<sup>132, 133, 134</sup>.

Las componentes antes señaladas, fueron desagregadas y luego se realizó una revisión bibliográfica de fuentes especializadas y una lluvia de ideas de los autores, con la finalidad de coleccionar información que permita identificar, priorizar y describir las principales problemáticas sobre recursos hídricos en Chile ante un escenario de cambio climático antrópico<sup>135, 136</sup>. A continuación, se desagregan las componentes Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

### *Fortalezas*

Entre las fortalezas identificadas se distingue la condición institucional y de gestión, dada la existencia de un Estado de derecho y una estructura estatal sólida. Chile es clasificado como un Estado estable en función del Índice de Fragilidad de los Estados<sup>137, 138</sup>. Por otro lado, destaca la existencia de diferentes normativa,

129 RAMÍREZ, José. Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Universidad Veracruzana. Veracruz, México. 2009. 7p.

130 DE LOJA, Tm, TÁJAR, Huetór & Villanueva, Mesía. Gestión sostenible del agua mediante la mejora de la responsabilidad común en las cuencas de los ríos mediterráneos. Análisis DAFO y Plan Estratégico para la cuenca inferior del Alto Genil. Diputación de Granada. Granada, España. 2011. 42p.

131 ÁLVAREZ, Nelson. Sistema de optimización de recursos hídricos. Plan de negocios para optar al grado de magíster en administración. Facultad de Economía y Negocios. Universidad de Chile. Antofagasta, Chile. 2014. 60p.

132 RAMÍREZ. 2009. Loc. Cit.

133 DE LOJA "et al". 2011. Loc. Cit.

134 ÁLVAREZ. 2014. Loc. Cit.

135 RAMÍREZ. 2009. Loc. Cit.

136 DE LOJA "et al". 2011. Loc. Cit.

137 The fund for peace (FFP). My: FSI country analysis. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 10 junio 2019a]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/myfsi/myfsi-country-analysis/>>.

138 The fund for peace (FFP). Fragile States Index. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 12 junio 2019b]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/>>.

políticas y estrategias respecto a la gestión de recursos hídricos<sup>139, 140</sup>. Lo anterior no implica necesariamente que la gestión del Estado de Chile, y sus recursos hídricos, estén ajenos a conflictos, ineficiencias o problemas de gobernanza, sino que únicamente se identifica el hecho de que existen instrumentos normativos y una estructura fiscal funcional.

### *Oportunidades*

En tanto, entre las oportunidades, fue posible identificar dos tipos: las biofísicas y las de gestión compartida y colaboración.

Respecto a las biofísicas, se detecta un aspecto potencialmente positivo ante los escenarios de cambio climático para Chile, que tiene relación con el incremento de precipitaciones en sitios específicos de la zona norte del país, así como en la zona austral (regiones de Aysén y Magallanes)<sup>141, 142, 143, 144</sup>. Por otro lado, para la zona austral del país, también se espera un incremento de las temperaturas<sup>145, 146, 147, 148</sup>. Lo anterior implica, en una primera derivada, un incremento en la oferta hídrica y la habilitación de condiciones para el establecimiento de actividades productivas como la agricultura. No obstante, estos efectos también generarán un incremento del riesgo de ocurrencia de desastres socio-naturales y alteraciones ecológicas considerables.

En tanto, las oportunidades asociadas a la gestión derivan de las opciones de la administración compartida y colaborativa en cuencas transfronterizas (ya sean ríos, lagos o lagunas, o incluso acuíferos) con países vecinos. Chile comparte con el Perú tres cuencas, con Perú-Bolivia siete, solo con Bolivia otras siete, con Bolivia-Argentina una, y finalmente con Argentina, debido a la extensa frontera, se comparten cuarenta cuencas<sup>149, 150, 151, 152</sup>.

Otro flanco tiene relación con la capacidad para generar colaboraciones internacionales ante escasez de recursos hídricos en el mundo y la región, que convierten

---

139 Ministerio de Obras Públicas (MOP). 2013. Loc. Cit.

140 Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos. 2015. Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago, Chile. 101p.

141 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

142 VICUÑA "et al". 2013. Loc. Cit.

143 SANTIBÁÑEZ "et al". 2017. Loc. Cit.

144 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

145 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

146 VICUÑA "et al". 2013. Loc. Cit.

147 SANTIBÁÑEZ "et al". 2017. Loc. Cit.

148 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

149 Green Cross International. 2000. Loc. Cit.

150 VAN DER MOLEN & HILDERING. 2005. Loc. Cit.

151 DOUROJEANNI, Axel, CHEVALERAUD, Ylang. & ACEVEDO, Pablo. Las mesas del agua y la gestión de cuencas en Chile. Estudio de Caso: Región de Atacama, Chile. Innova-Chile CORFO. Santiago, Chile. 2010. 63p.

152 ÁVILA, Nicole & OCTAVIO, Amalia. Aguas transfronterizas. Centro de Derecho y Gestión de Aguas UC (CDGA). Santiago, Chile. 2018. 10p.

a Chile, y sus reservas, como una opción estratégica desde la perspectiva de ayuda humanitaria, o incluso desde la óptica comercial<sup>153, 154, 155, 156</sup>.

### *Debilidades*

Pese a los aspectos positivos indicados previamente, se observaron debilidades que tiene relación con las condiciones institucionales y de gestión, así como problemas asociados a la planificación e infraestructura.

Desde las condiciones institucionales y de gestión, es necesario señalar la excesiva distribución de competencias administrativas y legales sobre la componente agua en el Estado de Chile, lo cual dificulta las respuestas/tomas de decisiones. Actualmente existen 39 agencias del Estado con diferente grado de competencias sobre los recursos hídricos<sup>157</sup>.

Por otro lado, se ha detectado una escasa capacidad operativa y limitación de financiamiento de instituciones de control y fiscalización de aguas<sup>158</sup>. Es más, también existen dificultades en la resolución de controversias respecto a acceso, asignación y usos de DAA en Chile; tanto desde la administración y gestión del Estado, como desde las Organizaciones de Usuarios de Aguas<sup>159, 160</sup>.

Lo anterior se vuelve particularmente complejo respecto a la asignación de caudales ante presencia de cuencas con estrés hídrico<sup>161</sup>. Esto, a su vez, redundando en un incremento en las tensiones por acceso y disponibilidad de recursos hídricos, y las posteriores controversias por las asignaciones y usos de los mismos<sup>162, 163, 164, 165</sup>.

Adicionalmente, y al igual que en otras materias, existe una serie de instrumentos perversos de la política pública que incentiva la sobreexplotación de recursos hídricos<sup>166, 167</sup>. Un ejemplo de ello es la exigencia de incrementar la superficie regada con el caudal optimizado ante el establecimiento de riego eficiente, lo que se vuelve paradójico y complejo de ejecutar en cuencas deficitarias o con estrés hídrico.

153 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

154 Green Cross International. 2000. Loc. Cit.

155 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

156 VAN DER MOLEN & HILDERING. 2005. Loc. Cit.

157 Banco Mundial. Chile. Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua. Departamento de Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Santiago, Chile. 2013. 93p.

158 Ibid.

159 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

160 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

161 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.

162 KRAMER. 2004. Loc. Cit.

163 GLEICK. 1993. Loc. Cit.

164 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

165 SOTO. 2013. Loc. Cit.

166 SOTO. 2013. Loc. Cit.

167 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.



Finalmente, también se detectó una falta de visión estratégica a mediano y largo plazo, al carecer de respuestas sólidas de adaptación al cambio climático. Si bien existen estructuras marcos (política y estrategias nacionales), escasean las respuestas concretas<sup>168</sup>, y en particular en materia de recursos hídricos.

Desde la perspectiva de la planificación e infraestructura, cabe señalar algunas debilidades estratégicas del Estado de Chile respecto a la gestión del territorio. Hoy existe una considerable concentración de población en cuencas de escasa oferta hídrica que no aseguran la satisfacción de demanda básica de consumo (actuales y futuras)<sup>169</sup>. En estas mismas cuencas, y gran parte de la zona centro y norte de Chile, escasean los sistemas de acumulación de aguas<sup>170</sup>, así como la implementación de redes de monitoreo y medición de caudales/precipitación en cuencas cordilleranas y acuíferos a lo largo del país<sup>171</sup>, que permitan generar mejoras de gestión y la adecuada administración de recursos hídricos.

### *Amenazas*

Desde el análisis bibliográfico se desprendieron dos tipos de amenazas: las biofísicas y las asociadas a tensiones y conflictos potenciales.

Entre las biofísicas, los diferentes escenarios de cambio climático para Chile proyectan una disminución de precipitaciones y por ello de la escorrentía en la zona norte, centro y sur de Chile<sup>172, 173, 174, 175</sup>. Por otro lado, el incremento de la temperatura y la altitud de la isoterma cero, que disminuirá la capacidad de almacenamiento natural en la zona norte, centro y sur de Chile<sup>176, 177, 178, 179</sup>. Esto lleva además a la pérdida de masas glaciares a lo largo de todo Chile<sup>180, 181, 182</sup> (los que también se encuentran amenazados por la carencia de una ley que los proteja y el daño derivado de diferentes actividades productivas).

La reducción de la escorrentía repercute, además, en un incremento del riesgo de pérdida de capital natural y contaminación de aguas por menor capacidad de dilución de agentes y elementos contaminantes<sup>183, 184</sup>.

---

168 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

169 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

170 *Ibíd.*

171 *Ibíd.*

172 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

173 VICUÑA *"et al"*. 2013. Loc. Cit.

174 SANTIBÁÑEZ *"et al"*. 2017. Loc. Cit.

175 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

176 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

177 VICUÑA *"et al"*. 2013. Loc. Cit.

178 SANTIBÁÑEZ *"et al"*. 2017. Loc. Cit.

179 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

180 NEARY & GARCIA-CHAVESICH. 2008. Loc. Cit.

181 Banco Mundial. 2011. Loc. Cit.

182 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Loc. Cit.

183 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Loc. Cit.

184 FUSTER *"et al"*. 2017. Loc. Cit.

Finalmente, cabe señalar que los efectos anteriores incrementa la probabilidad de ocurrencia de eventos hidrogeológicos extremos, tales como sequías, inundaciones y otros eventos derivados como enfermedades y riesgo de escasez de alimentos y agua para consumo humano y bebida animal<sup>185, 186</sup>.

Por otro lado, entre las amenazas asociadas a tensiones y conflictos potenciales destacan la existencia de cuencas compartidas con países vecinos (Perú 3, Perú-Bolivia 7, Bolivia 7, Bolivia-Argentina 1 y Argentina 40). Esto, de no mediar medidas proactivas de gestión y administración compartida/cooperativa, podría generar la apertura de 58 casos de tensión internacional<sup>187, 188</sup>.

En tanto, la escasez de recursos hídricos en el mundo y la región no solo convierte a Chile y sus reservas en un socio estratégico; sino que también como un blanco estratégico para el uso de la fuerza y obtención de sus recursos<sup>189, 190, 191</sup>.

### *Balance estratégico*

A partir del procedimiento previo, se realizaron diferentes análisis de información para la obtención de un balance estratégico que indicará la posición de Chile y sus recursos hídricos ante un escenario de cambio global<sup>192</sup>.

Para ello se realizaron cruces entre Debilidades y Oportunidades, para determinar los Desafíos, que exigirán cuidadosos análisis para definir el rumbo de las políticas públicas ante escenarios de cambio. En tanto, se determinaron los Riesgos, en función del cruce entre Fortalezas y Amenazas<sup>193</sup>.

### *Escenario de Desafíos para Chile y sus recursos hídricos*

Considerando las complicaciones asociadas a las condiciones institucionales y de gestión, y los efectos del cambio climático para Chile, así como el incremento de las tensiones asociadas a los recursos hídricos, se vuelve urgente modernizar y fortalecer la institucionalidad pública que mantiene competencias sobre recursos hídricos en Chile. Para ello, se debe considerar inicialmente un reajuste y limitación de la cantidad de agencias estatales que tienen competencias sobre los recursos hídricos en Chile, transfiriendo dichas competencias a las agencias que serán las que administren. Luego, dichas agencias deberán ser fortalecidas a nivel territorial, con una dotación presupuestaria que le permita cumplir las obligaciones actuales y las actualizaciones que se deban realizar, las que se indican a continuación<sup>194</sup>.

185 *Ibíd.*

186 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. *Loc. Cit.*

187 DOUROJEANNI *“et al”*. 2010. *Loc. Cit.*

188 ÁVILA & OCTAVIO. 2018. *Loc. Cit.*

189 GLEICK. 1993. *Loc. Cit.*

190 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. *Loc. Cit.*

191 CNA. 2017. *Loc. Cit.*

192 RAMÍREZ. 2009. *Loc. Cit.*

193 *Ibíd.*

194 Banco Mundial. 2013. *Loc. Cit.*

Se debe actualizar el mecanismo de gestión de aguas en Chile. En la actualidad, el sistema de gestión de aguas deja en manos del mercado la reasignación de DAA, los que se entregan de manera gratuita y a perpetuidad. Lo anterior genera distorsiones que no permiten una gestión adecuada a nivel territorial. Por otro lado, no existen criterios de asignación, ni mecanismos que aseguren una explotación sustentable de cuenca. En consecuencia, se propone un modelo que sea capaz de administrar de modo adecuado las aguas, considerando la flexibilidad necesaria para enfrentar los desafíos del cambio climático. Un modelo bajo directrices de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) podría ser una opción apropiada que tiene ejemplos funcionales en la Unión Europea, algunas prácticas de gestión en Australia y otras experiencias nacientes en América, como México y Brasil<sup>195, 196</sup>.

No solo se requiere de una mejora en la institucionalidad y en el modelo de gestión de aguas (desafíos previos), sino que además se debe trabajar arduamente en mejorar los mecanismos de asignación, acceso y uso. Por otro lado, se debe generar un análisis de los instrumentos legales que abordan tangencialmente temas de recursos hídricos para evitar incentivos perversos de política pública que avancen en sentido contrario. Un ejemplo de ellos es la actual ley de fomento al riego de CNR que, si bien ha permitido mejorar la eficiencia en irrigación a lo largo del país e incrementar su superficie, en las cuencas del norte de Chile han mostrado efectos no compatibles a las condiciones locales, desde la perspectiva de incrementar la superficie cultivada con el ahorro por el riego eficiente. El problema es que, en las angostas cuencas del norte de Chile, las opciones posibles para expandir la agricultura solo son en condiciones de pendiente, generando un riesgo potencial, y por otro lado elimina los factores de recarga de acuífero que para cuencas como las del río Huasco y Copiapó representan la principal fuente de recarga<sup>197</sup>.

Como se comentó previamente, si bien existen planes nacionales y algunas políticas sectoriales que abordan el cambio climático de modo tangencial, se requiere avanzar de manera decidida sobre medidas adaptativas. Muchas de las actuales respuestas del Estado ante desastres socio-naturales, o problemas de acceso al agua potable, se circunscriben a medidas temporales en espera de una condición de normalidad, lo cual representa un considerable costo y falta de visión estratégica. Dichas medidas no solucionan el problema de fondo, ni serán útiles para abordar los desafíos del cambio climático, por lo que se deben replantear como respuestas adaptativas al cambio climático<sup>198, 199</sup>.

Así también, muchos de los actuales riesgos y tensiones territoriales se deben a problemas de dotación y acceso al agua, así como a demandas excesivas

---

195 SOTO. 2013. Loc. Cit.

196 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.

197 SOTO. 2013. Loc. Cit.

198 Center for Climate and Resilience Research (CR2). 2015. Loc. Cit.

199 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

a la realidad de la cuenca. En ciertas cuencas, particularmente concentradas en el norte de Chile, la demanda de agua supera la oferta y la escorrentía media anual por habitante no logra asegurar el desarrollo sostenible<sup>200</sup>. En parte esta situación se da por la ausencia de instrumentos normativo tangenciales a la gestión del agua, que tiene relación con la ordenación del territorio. En suma, el desafío soslayado del cambio climático y evaluado desde la perspectiva hídrica, será generar un apropiado ordenamiento del territorio, con la finalidad de considerar al máximo las potencialidades de cada territorio y, por otro, lado evitar su sobre exigencia y degradación. Esto irá en beneficio directo a la cantidad y calidad de las aguas.

En tanto, el cambio climático nos obliga a replantear nuestros objetivos en infraestructura, tanto de almacenamiento como de desalación. Ante una menor disponibilidad a corto plazo en el norte de Chile, y considerando que la demanda continúa en crecimiento, las opciones son al menos tres: En primer lugar, establecer mecanismos de acumulación de agua en zonas altas de las cuencas que permitan, por un lado, generar colecta y almacenamiento y, por otro, el control de flujos violentos disminuyendo el riesgo de inundaciones ante eventos hidrometeorológicos extremos<sup>201, 202</sup>; en segundo término, se debe pensar en el establecimiento de plantas desaladoras que permitan incrementar la oferta hídrica, tanto para uso industrial/minero o para potabilización<sup>203, 204</sup>. Solo cabe señalar que se deben hacer las coordinaciones y estudios para evitar generar daños sobre el borde costero, y generar efectos negativos sobre la pesca y marisquería. En tercer lugar, la mejora en la eficiencia de conducción y uso (ya sea agrícola, potable, industrial o minero de tamaño pequeño y medio), que permitiría acotar la demanda a consumos eficientes. Cabe señalar que, hasta hace unos años en algunas cuencas deficitarias del norte de Chile, las pérdidas por conducción del sistema representaban un 20% mientras que por riego ineficiente alcanzaban hasta un 30%. Por otro lado, limitar el acaparamiento de DAA sin uso, mejorando los mecanismos de pago por no uso; así como la regulación de los tipos de uso son una necesidad imperante en el norte de Chile<sup>205</sup> lo que generaría efectos positivos a escala local y nivel nacional. La tercera opción, analizada por diversos sectores productivos en el país, pero con importantes limitantes técnicas y financieras, es el establecimiento de un sistema de transferencia de caudales desde las cuencas con disponibilidad, hacia las deficitarias, mediante un acueducto o el embarque de agua cruda.

Finalmente, y en línea con lo previo, el cambio climático desafía la toma de decisiones, para lo cual se requiere contar con información meteorológica e hidrológica; por ello, se vuelve necesario reforzar las redes de monitoreo.

200 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

201 Universidad de Chile. Diagnóstico para desarrollar plan de gestión de riego en la cuenca de Copiapó. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas. 2016a. 172p.

202 Universidad de Chile. Diagnóstico para desarrollar plan de gestión de riego en la cuenca de Huasco. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas. 2016b. 227p.

203 Dirección General de Aguas (DGA). 2016. Loc. Cit.

204 SANTIBÁÑEZ "et al.". 2017. Loc. Cit.

205 SOTO. 2013. Loc. Cit.

### *Escenario de Riesgos para Chile y sus recursos hídricos*

A pesar de la solidez del Estado de derecho en Chile<sup>206, 207</sup>, la creciente escasez hídrica y su exacerbo ante escenarios de cambio climático, podrían agudizar los actuales conflictos de acceso, asignación y uso<sup>208</sup>. Estas tensiones de no ser manejadas de modo apropiado podrían escalar y comprometer el tejido social y la estructura del aparato público, dañando significativamente al Estado de derecho, debido al incremento de la fragilidad del Estado<sup>209, 210</sup>.

Si bien existen normativas asociadas a la gestión de recursos hídricos, el análisis de situaciones en Chile, como se ha indicado, la normativa actual no responde apropiadamente ante escenarios de estrés hídrico<sup>211, 212</sup>. Lo anterior ha generado tensiones locales que por el momento se ha traducido en violencia local. Sin embargo, la presión extra que generará el cambio climático, y la incapacidad de la actual normativa de generar resolución de conflictos que sea validada socialmente, genera el caldo de cultivo necesario para dar un paso más sobre la escalada de tensión a nivel territorial<sup>213, 214, 215</sup>. Urge, entonces, realizar las modificaciones necesarias al actual Código de Aguas, y legislación aplicable, que permita dar respuesta a las controversias locales y solucionar conflictos locales antes que estos se agudicen. Un caso de preocupación particular es la ausencia de una normativa de glaciares y nieves, que se haga cargo de proteger y asegurar las únicas fuentes de acumulación natural que son estratégicas para las cuencas al norte del Maipo.

Al igual que el caso anterior, si bien existe normativa respecto a la protección del medio ambiente y los instrumentos de evaluación, estos requieren ser actualizados e integrar el efecto cambio climático<sup>216</sup>. Por otro lado, hoy en Chile se observan muchos conflictos ambientales y la respuesta del Estado ha sido particularmente lenta e insuficiente. Solo basta analizar el caso de la comuna de Puchuncaví, que desde 1992 presenta episodios de contaminación complejos, que hasta el momento no han sido posibles de resolver a pesar de contar con normativas y reglamentos para tal efecto<sup>217</sup>. Lo anterior ha suscitado una serie de hecho de violencia local. Entonces, la disminución de la precipitación y escorrentía generarán una pérdida de capital natural y biodiversidad, que generará un efecto extra de descontento local, que hoy no están siendo abordados de manera apropiada y, en consecuencia, da lugar a generar potenciales escaladas de violencia<sup>218</sup>.

206 The fund for peace (FFP). 2019a. Loc. Cit.

207 The fund for peace (FFP). 2019b. Loc. Cit.

208 LARRAIN & SCHAEFFER. 2010. Loc. Cit.

209 CNA. 2017. Loc. Cit.

210 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

211 SOTO. 2013. Loc. Cit.

212 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.

213 LARRAIN & SCHAEFFER. 2010. Loc. Cit.

214 CNA. 2017. Loc. Cit.

215 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

216 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

217 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Historia ambiental de Quintero y Puchuncaví [En línea]. Ministerio de Medio Ambiente. [Fecha de consulta: 11 junio 2019] Disponible en: < [https://pras.mma.gob.cl/desarrollo\\_historico\\_ventanas/](https://pras.mma.gob.cl/desarrollo_historico_ventanas/)>.

218 CNA. 2017. Loc. Cit.

Por otro lado, la normativa actual de aguas en Chile no prohíbe (ni limita) el uso y goce de DAA por parte de capitales extranjeros en Chile<sup>219, 220, 221</sup>. En consecuencia, tampoco prohíbe su exportación como agua cruda a otros países, en la medida que se cuente con DAA. Entonces, bastaría que otros Estados, directamente o mediante una empresa que actué a su nombre, solicite DAA (de haber disponibles) o compre DAA en cualquier cuenca del país, y luego haga uso de éstos; ya sea embotellando o bien cargando sistemas de almacenamiento para trasladar el agua a cualquier destino fuera de Chile. Esto, ante un escenario de cambio climático antrópico, establece un considerable riesgo a la soberanía nacional y los intereses del Estado de Chile en la materia.

En materia internacional, de no existir aproximaciones colaborativas por parte de Chile, o bien de los países vecinos, no se podría adecuar la gestión de aguas transfronterizas y, en consecuencia, no poder actuar bajo el alero de los instrumentos multilaterales<sup>222, 223, 224, 225</sup>. Esto, si no es manejado apropiadamente, podría generar tensiones Estado-Estado con resultados complejos<sup>226, 227</sup>. Si bien un conflicto armado podría ser lejano en un horizonte de tiempo medio, la tensión generada se suma a otras posibles (como reivindicaciones territoriales), lo que, ante mayor presión por acceso al agua debido al cambio climático, en horizontes temporales lejanos, podría ser una opción posible de conflicto armado.

En línea con lo anterior, existe la posibilidad que otros Estados soberanos no tengan intención de actuar bajo la vía colaborativa, ni al alero de los instrumentos multilaterales<sup>228, 229</sup>. Ante dichos escenarios, existiría un riesgo potencial de confrontación Estado-Estado que podría desencadenar conflictos. Mientras mayor sea la presión por acceso a recursos hídricos debido al estrés que genera el cambio climático, mayor será la posibilidad de un conflicto. Luego, la opción de que éstos sean armados o no dependerán de otras asperezas que tengan los Estados en tensión<sup>230, 231</sup>.

Finalmente, la mayor incidencia de eventos hidrológicos extremos, tanto en frecuencia como en intensidad, podrían generar desastres socio-naturales<sup>232, 233</sup>. Luego, respuestas lentas del Estado se podrían traducir en insatisfacciones que

219 Ministerio de Justicia. 2018. Loc. Cit.

220 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). 2019. Loc. Cit.

221 FUSTER, Rodrigo. El código de aguas, permite la exportación de agua cruda a otros países. [En línea]. Mensaje a Jorge SOTO. 11 junio 2019. [Fecha de consulta: 11 de junio 2019]. Comunicación personal.

222 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

223 VAN DER MOLEN & HILDERING. 2005. Loc. Cit.

224 DOUROJEANNI *"et al"*. 2010. Loc. Cit.

225 ÁVILA & OCTAVIO. 2018. Loc. Cit.

226 CNA. 2017. Loc. Cit.

227 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

228 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. Loc. Cit.

229 VAN DER MOLEN & HILDERING. 2005. Loc. Cit.

230 CNA. 2017. Loc. Cit.

231 GLEICK & ICELAND, 2018. Loc. Cit.

232 Center for Climate and Resilience Research (CR2). 2015. Loc. Cit.

233 Ministerio de Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

pueden evolucionar a tensiones y eventualmente conflictos<sup>234</sup>. Si bien existe una mayor experiencia en Chile, respecto a las respuestas de desastres socio-naturales, la mayor intensidad y frecuencia podrían limitar éstas condicionando la respuesta de la ciudadanía.

## Conclusiones

Los escenarios de cambio climático antrópico plantean, inequívocamente, que Chile se encuentra en una posición riesgosa que se incrementará a mediano plazo. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, nuestro país se encuentra entre las diez naciones más afectadas debido su compleja geografía, variedad de climas y ecosistemas.

El aumento de temperatura será determinante en incrementar la altitud de la isoterma cero, que se traducirá en una menor capacidad de almacenamiento natural de recursos hídricos. Esta situación será particularmente compleja para las cuencas de comportamiento nival, al norte de la región de La Araucanía. Adicionalmente, se prevé una disminución de la precipitación a nivel nacional, siendo de mayor magnitud en la zona norte y centro del país. Todo lo anterior determina la calidad futura de los recursos hídricos, e incrementa la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos que desencadenen desastres socio-ambientales.

Las condiciones anteriores generarán una seria limitación de la oferta hídrica actual. Por otro lado, existe un incremento sostenido de la demanda hídrica. Por ello, existe una alta probabilidad de no lograr satisfacer las diferentes demandas de uso en las cuencas de Chile. Esta situación se vuelve más compleja si se considera la inexistencia de obras de almacenamiento de aguas, en zonas en donde se proyectan las disminuciones de precipitación.

Así mismo, el análisis ha dejado en evidencia la existencia de graves complejidades de gestión que han llevado a muchas cuencas del país al estrés hídrico y conflictos por acceso y calidad de recursos hídricos, limitándose incluso el acceso para consumo humano.

El análisis estratégico mostró que la escasez de recursos hídricos incrementará las tensiones locales por acceso y uso de éstos. En la misma línea, el actual marco normativo no contribuye a la resolución de tensiones locales, dando posibilidad de que estas escalen en intensidad. En tanto, quedan en evidencia las debilidades de éste, dado que expone los intereses y la soberanía nacional, respecto a sus recursos hídricos, al no limitar, por ejemplo, el establecimiento, uso y aprovechamiento de éstos por parte de usuarios que exporten agua cruda. Desde otro ángulo, tampoco se cuenta con una normativa específica respecto a masas glaciares, fundamentales para almacenar naturalmente el agua en las cuencas de norte y centro del país, y como reservorios estratégicos en el sur y zona austral; las que han evidenciado retrocesos alarmantes producto del cambio climático y la intervención antrópica directa.

---

234 SOTO y DEL CASTILLO. 2019. Loc. Cit.

Dados los efectos esperados del cambio climático sobre los recursos hídricos, y las complejidades en el actual sistema de gestión, es que se debe trabajar en actualizar y mejorar la medición, transporte y distribución de recursos hídricos. En la misma línea, también en establecer criterios de asignación que reduzcan el riesgo de no-acceso para consumo humano, y que genere criterios socialmente aceptables para disminuir las tensiones locales por acceso y asignación. Por otro lado, se debe avanzar en la generación de estudios que permitan la acumulación, almacenamiento o producción de agua dulce en las cuencas deficitarias; ya sea mediante la construcción de embalses de cabecera (que además permitirían controlar flujos violentos); establecimiento de plantas desaladoras (que deben planificarse para evitar la degradación del fondo marino); transporte mediante ductos o embarcaciones, como ha sido llamada la idea de la carretera hídrica, que busca transportar agua desde la zona sur a las cuencas deficitarias del norte, para su posterior distribución y/o almacenamiento, pero sobre lo cual se debe evaluar limitantes de costo, calidad e impacto ambiental; mejorar la eficiencia en la conducción y uso; o incluso avanzar en la limitación de densidades poblacionales y usos, en función de las ofertas hídricas de cada cuenca.

Por ello, se debe avanzar decididamente en establecer mecanismos de adaptación y planes de acción estratégica que eviten el incremento de la escasez y los efectos ambientales, sociales y económicos que ello genera. A su vez, la traducción de los efectos anteriores sobre el incremento en las tensiones locales, que perfectamente podrán evolucionar a violencia local y conflictos. Lo anterior es urgente, dado que Chile se ha quedado rezagado y los cambios proyectados se han acelerado alarmantemente.

En materia internacional, el mejor escenario para Chile será mantenerse de manera activa integrado a las acciones multilaterales que apunten a enfrentar como comunidad global los efectos del cambio climático. Posiblemente la peor opción sea aislarse dado que lo convierte en blanco de acciones externas. Esto dado que el país cuenta con importantes reservorios, como territorios con zonas de alta pluviosidad, amplias masas glaciares y una valiosa proyección antártica que posicionan al país, ante los ojos del mundo, con estatura estratégica para enfrentar los desafíos y riesgos que impondrá el cambio climático antrópico en los próximos años.

En particular, el sector defensa deberá estar preparado para enfrentar un variopinto escenario de opciones. Con alta probabilidad la más frecuente será la ayuda humanitaria producto de desastres socio-naturales como inundaciones, movimientos en masa, sequías intensas, enfermedades, entre otras. Para dar respuesta a ello, debe existir una preparación adecuada de la fuerza y los medios para la defensa de los intereses nacionales en un escenario global de mayor riesgo de conflictos, producto de los efectos del cambio climático. Por otro lado, será fundamental contar con medios polivalentes y mecanismos autárquicos en bases y unidades desplegadas, particularmente en la componente agua, que deberá ser



correctamente transportada (buques, aeronaves y camiones cisterna), almacenadas (depósitos transportables, depósitos estratégicos en zonas complejas como desiertos o estepas), o en el peor de los escenarios obtenidas, para lo cual se deberá pensar en contar con medios para la apertura de pozos profundos (y previo estudios y mapeos hidrogeológicos), plantas desaladoras/depuradoras transportables (contenedores), incluso implementos personales de potabilización. Por otro lado, las capacidades de las fuerzas armadas constituyen un importante apoyo para el despliegue del Estado en zonas aisladas, pero también para el soporte de la comunidad científica hacia territorios apartados, como el antártico, donde se podrán buscar las mejores ideas e investigaciones que permitan satisfacer la demanda futura del importante recurso hídrico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, Nelson. Sistema de optimización de recursos hídricos. Plan de negocios para optar al grado de magíster en administración. Facultad de Economía y Negocios. Universidad de Chile. Antofagasta, Chile. 2014. 60p.
- ÁVILA, Nicole & OCTAVIO, Amalia. Aguas transfronterizas. Centro de Derecho y Gestión de Aguas UC (CDGA). Santiago, Chile. 2018. 10p.
- Banco Mundial. Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Santiago, Chile. 2011. 78p.
- Banco Mundial. Chile. Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua. Departamento de Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Santiago, Chile. 2013. 93p.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). Historia de la Ley N° 20.017. Modifica el código de Aguas. [En línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Fecha de consulta: 17 de junio 2019]. Disponible en: <<https://www.ley-chile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/512/5/HL20017.pdf>>.
- Catholic Relief Services (CRS). Agua y conflicto. Incorporar la construcción de paz al Desarrollo de agua. United States Conference of Catholic Bishops. Baltimore, United States of America. 2009. 134p.
- Center for Climate and Resilience Research (CR<sup>2</sup>). Report to the Nation. The 2010-2015 mega-drought: A lesson for the future. Center for Climate and Resilience Research. Santiago, Chile. 2015. 26p.
- CNA. The role of water stress in instability and conflict. CNA- Analysis & Solutions. Washington D.C., United States of America. 2017. 59p.
- COLLAO, Víctor. La regulación jurídica de los glaciares en Chile. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile. 2015. 63p.
- DE LOJA, Tm, TÁJAR, Huetór & Villanueva, Mesía. Gestión sostenible del agua mediante la mejora de la responsabilidad común en las cuencas de los ríos mediterráneos. Análisis DAFO y Plan Estratégico para la cuenca inferior del Alto Genil. Diputación de Granada. Granada, España. 2011. 42p.
- Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos. 2015. Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago, Chile. 101p.
- Dirección General de Aguas (DGA). Atlas del Agua. Chile 2016. Dirección General de Aguas. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2016. 137p.
- DOUROJEANNI, Axel, CHEVALERAUD, Ylang. & ACEVEDO, Pablo. Las mesas del agua y la gestión de cuencas en Chile. Estudio de Caso: Región de Atacama, Chile. Innova-Chile CORFO. Santiago, Chile. 2010. 63p.

- FUSTER, Rodrigo, ESCOBAR, Cristián, ASTORGA, Karla, SILVA, Katherine y ALDUNCE, Paulina. Informe Final: estudio de seguridad hídrica en Chile en un contexto de cambio climático para elaboración del plan de adaptación de los recursos hídricos al cambio climático. Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2017. 129p.
- FUSTER, Rodrigo. El código de aguas, permite la exportación de agua cruda a otros países. [En línea]. Mensaje a Jorge SOTO. 11 junio 2019. [Fecha de consulta: 11 de junio 2019]. Comunicación personal.
- GLEICK, Peter. Water and Conflict. Fresh water resources and international security. *International Security* 18 (1): 79-112. 1993.
- GLEICK, Peter. Water Conflict Chronology. Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. Oakland, United States of America. 2006. 44p.
- GLEICK, Peter & ICELAND, Charles. Water, security, and conflict. World Resources Institute (WRI) and Pacific Institute. Washington D.C., United States of America. 2018. 14p.
- Green Cross International. National Sovereignty and International Watercourses. Green Cross International. The Hague, Netherlands. 2000. 102p.
- HERR, Leslye. Los glaciares y su protección jurídica en Chile. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2014.333p.
- Instituto Geográfico Militar (IGM). Atlas Geográfico para la Educación. Instituto Geográfico Militar. Santiago, Chile. 2010. 216p.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Compendio Estadístico 2018. Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago, Chile. 2018. 347p.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Medio Ambiente. Informe Anual 2010. Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago, Chile. 2010. 229p.
- KAMMEYER, Cora. Water is Connected to Every Major Global Risk We Face [En línea]. Pacific Institute. [Fecha de consulta: 7 junio 2019]. Disponible en: <<https://pacinst.org/water-connected-every-major-global-risk-face/>>.
- KRAMER, Annika. Water and Conflict. (Policy briefing for USAID). Berlin, Bogor, Washington, DC: Adelphi Research, Center for International Forestry Research, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Berlin, Germany. 2004. 23p.
- KUMMU, Matti, GUILLAUME, Joseph, DE MOEL, Hans, EISNER, Stephanie, FLÖRKE, Martina, PORKKA, Miina, SIEBERT, Stefan, VELDKAMP, Ted & WARD, Philip. The world's road to water scarcity: shortage and stress in the 20th century and pathways towards sustainability. *Scientific Reports*. 6 (38495): 1-16. 2016.

- LARRAIN, Sara & SCHAEFFER, Colombina. Conflicts over water in Chile: between human rights and market rules. The Council of Canadians. Santiago, Chile. 2010. 57p.
- MEZA, Francisco, WILKS, Daniel, GUROVICH, Luis & BAMBACH, Nicolás. Impacts of Climate Change on Irrigated Agriculture in the Maipo Basin, Chile: Reliability of Water Rights and Changes in the Demand for Irrigation. *Journal of Water Resources Planning and Management* 138: 421-430. 2012.
- Ministerio de Justicia. Decreto con Fuerza de Ley 1122. Fija texto del Código de Aguas. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2018. 77p.
- Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Ministerio de Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2017. 252p.
- Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Segunda comunicación nacional de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Ministerio de Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2011. 289p.
- Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Historia ambiental de Quintero y Puchuncaví [En línea]. Ministerio de Medio Ambiente. [Fecha de consulta: 11 junio 2019] Disponible en: < [https://pras.mma.gob.cl/desarrollo\\_historico\\_ventanas/](https://pras.mma.gob.cl/desarrollo_historico_ventanas/)>.
- Ministerio de Obras Públicas (MOP). Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2013. 39p.
- NEARY, Daniel & GARCIA-CHAVESICH, Pablo. Climate change impacts on municipal, mining and agricultural water supplies in Chile. *Hydrology and Water Resources in Arizona and the Southwest Proceedings of the 2008 Meetings: Hydrology Section Arizona-Nevada Academy of Science*. 38: 53-57. 2008.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Chile. Climate change impacts on water systems. In: *Organization for Economic Cooperation and Development. Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters*. Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, France. 2013. pp: 131-133.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Water and Violent Conflict. Development Assistance Committee (DAC) of Organization for Economic Co-operation and Development. Washington D.C., United States of America. 2005. 10p.
- QUINTANA, Juan & ACEITUNO, Patricio. Changes in the rainfall regime along the extratropical west coast of South America (Chile): 30-43° S. *Atmósfera* 25(1): 1-22. 2012.
- RAMÍREZ, José. Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Universidad Veracruzana. Veracruz, México. 2009. 7p.

- SANTIBÁÑEZ, Fernando, SANTIBÁÑEZ, Paula y GONZÁLEZ, Paulina. El cambio climático y los recursos hídricos de Chile. La transición hacia la gestión del agua en los nuevos escenarios climáticos de Chile. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. 2017. 60p.
- SOTO, Jorge y DEL CASTILLO, Guillermo. Cambio climático y desastres socio-naturales: desafío para Chile y sus Fuerzas Armadas. Revista Política y Estrategia. 133: 53-95, 2019.
- SOTO, Jorge y LÓPEZ, Marcial. La gestión del riesgo de desastres y el cambio climático: las perspectivas de Sendai y el Acuerdo de París. Cuaderno de trabajo ANEPE. 7: 1-12, 2017.
- SOTO, Jorge. Estimación del valor económico total de los recursos hídricos en la cuenca del río Huasco. Escuela de Postgrado, Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2013. 114p.
- The fund for peace (FFP). Fragile States Index. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 12 junio 2019b]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/>>.
- The fund for peace (FFP). My: FSI country analysis. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 10 junio 2019a]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/myfsi/myfsi-country-analysis/>>.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. Aprobación del Acuerdo de París. Naciones Unidas. París, Francia. 2015. 40p.
- Universidad de Chile. Diagnóstico para desarrollar plan de gestión de riego en la cuenca de Copiapó. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas. 2016a. 172p.
- Universidad de Chile. Diagnóstico para desarrollar plan de gestión de riego en la cuenca de Huasco. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas. 2016b. 227p.
- VAN DER MOLEN, Irna & HILDERING, Antoinette. Water: cause for conflict or co-operation? Journal on Science and World Affairs. 1 (2): 133-143. 2005.
- VICUÑA, Sebastian, GIRONÁS, Jorge, MEZA, Francisco, CRUZAT, María, JELINEK, Mark, BUSTOS, Eduardo, POBLETE, David & BAMBACH, Nicolás. Exploring possible connections between hydrological extreme events and climate change in central south Chile. Hydrological Sciences Journal. 58: (8). 1598-1619. 2013.
- YOFFE, Shira, WOLF, Aaron & GIORDANO, Mark. Conflict and cooperation over international freshwater resources: Indicators of basins at risk. Journal of the American Water Resources Association. 39 (5): 1109-1126. 2003.

## LA GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN Y LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS<sup>∞</sup>

PATRICIO HARO AYERVE<sup>•</sup>

### RESUMEN

*La evolución es una constante en las actividades de la sociedad y sus instituciones; desgraciadamente, la guerra es la actividad que mayor tiempo ha registrado su presencia en el mundo, su desarrollo, en muchos casos, ha sido vertiginoso.*

*Los tratados de Osnabrück y Münster materializaron la Paz Westfalia que puso fin a la guerra de los treinta años y dio lugar al nacimiento del Estado-Nación y con él, al establecimiento de las fuerzas que garantizarían su integridad y soberanía. Desde 1648 hasta nuestros días, estas fuerzas, que en nombre del Estado al que representan y administrando el monopolio legítimo de la fuerza, en muchos casos, han enfrentado militarmente a quienes amenazan su seguridad o impiden la consecución de sus fines políticos.*

*A lo largo de este tiempo se han presentado cuatro generaciones de guerra, cada una de ellas con sus propias características. La guerra de cuarta generación dio lugar a una nueva dimensión en el campo de batalla y enfrenta a una amenaza no convencional, a una amenaza asimétrica, que como toda amenaza necesariamente es híbrida.*

**Palabras clave:** *amenaza asimétrica; ciberespacio; cuarta generación; guerra compuesta; guerra híbrida.*

---

• Coronel en retiro del Ejército del Ecuador. Doctor (PhD) en Ciencias Sociales por FLACSO Ecuador. Master en Ciencia Política por FLACSO Ecuador. Licenciado en Ciencias Militares por la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Se ha desempeñado como Director encargado y Subdirector del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC) del Departamento de Defensa de los EEUU., periodo 2000-2001 y Subdirector de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, durante el bienio 1998-2000. Analista político militar en varios medios de comunicación. Actualmente cumple funciones de profesor invitado en FLACSO Ecuador y la Universidad de Post Grado del Estado del mismo país. patricioharoayerve@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5808-5196>.

∞ Fecha de recepción: 150619 - Fecha de aceptación: 281119.

## THE FOURTH GENERATION WAR AND THE ASYMMETRIC THREAT

### ABSTRACT

*Evolution is a constant in the activities of society and its institutions; Unfortunately, war is the activity that has recorded its presence in the world the longest, its development, in many cases, has been dizzying. The treaties of Osnabruck and Munster materialized the Westphalia Peace that ended the thirty-year war and led to the birth of the Nation-State and with it, the establishment of the forces that would guarantee its integrity and sovereignty. From 1648 to the present day, in many cases these forces, acting on behalf of the State to which they represent and manage the legitimate monopoly of force, have militarily confronted those who threaten their security or impede the attainment of their political purposes. Throughout this time four generations of war have been presented, each with its own characteristics. Fourth-generation warfare gave rise to a new dimension on the battlefield facing an unconventional threat, an asymmetrical threat, which as any threat, is necessarily hybrid.*

**Key words:** *asymmetric threat; cyberspace; fourth generation; compound war; hybrid warfare.*

## A GUERRA DA QUARTA GERAÇÃO E AS AMEAÇAS ASSIMÉTRICAS

### RESUMO

*A evolução é uma constante nas atividades da sociedade e de suas instituições; infelizmente, a guerra é a atividade que tem registrado a sua presença no mundo por mais tempo, o seu desenvolvimento, em muitos casos, tem sido vertiginoso.*

*Os Tratados de Osnabruck e Munster materializaram a Paz de Vestefália que pôs fim à Guerra de Trinta anos e levou ao nascimento do Estado-Nação e, com ela, o estabelecimento das forças que garantiriam sua integridade e soberania. De 1648 até os dias atuais, essas forças, que em nome do Estado para o qual representam e administram o monopólio legítimo da força, em muitos casos, confrontaram militarmente aqueles que ameaçam sua segurança ou impedem a realização de seus propósitos políticos.*

*Ao longo deste tempo, quatro gerações de guerra foram apresentadas, cada uma com suas próprias características. A guerra de quarta geração deu origem a uma nova dimensão no campo de batalha e enfrenta uma ameaça não convencional, uma ameaça assimétrica, que, como qualquer ameaça, é necessariamente híbrida. Palavras-chave: ameaça assimétrica; ciberespaço; quarta geração; guerra composta; guerra híbrida.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La guerra, desde siempre, ha sido considerada como un acto colectivo de violencia que enfrenta a dos grupos organizados y armados que persiguen objetivos políticos a ser alcanzados por la fuerza de las armas; así pues, “la guerra es la lucha armada y sangrienta entre agrupaciones organizadas”<sup>1</sup>. El enfrentamiento colectivo y armado, entre dos fuerzas, se ha dado desde los orígenes de la humanidad, “el hombre primitivo supo lo que significaba la guerra...”<sup>2</sup> y los objetivos que se pretendían representaban los intereses de quien lideraba las organizaciones; estos objetivos eran “la antropofagia, el botín, la venganza, los fines religiosos, las conquistas territoriales, etc.”<sup>3</sup>.

Los tratados de Osnabrück y Münster, firmados el 15 de mayo y el 24 de octubre de 1648, respectivamente, sellaron la paz en Europa luego de la Guerra de los Treinta Años y materializaron “La Paz de Westfalia” que constituye la partida de nacimiento del Estado moderno, por cuanto en los tratados se oficializan dos de los tres elementos constitutivos del mismo: territorio y soberanía. Al nacer el Estado-Nación se establece un nuevo orden mundial ya que “la Paz de Westfalia representó el primer intento de institucionalizar un orden internacional sobre la base de reglas y límites consensuados”<sup>4</sup>. Las reglas y límites consensuados se refieren, en parte, a la legitimidad que cada Estado tiene para mantener su propia fuerza armada para la defensa de su territorio y de su soberanía; es decir, para la defensa del Estado.

---

1 BOUTHOU, Gaston. El Fenómeno de la Guerra. Barcelona, Plaza&Janes, 1971. p. 50.

2 Ibid. p. 64.

3 Ibid. p. 71.

4 KISSINGER, Henry. Orden mundial. Barcelona, España, Egedsa, 2016. p. 35.



La organización de la fuerza armada de los países involucrados en esa guerra que dio lugar al Estado, fue evolucionando permanentemente y, a partir de allí, el desarrollo militar se constituyó en uno de los elementos más importantes del desarrollo científico y tecnológico del mundo. La Guerra de los Treinta Años se inició con una rebelión protestante en Bohemia en 1618 e involucró a 15 países europeos que contaban con ejércitos organizados, “La organización de la guerra viene determinada por sus armas. Para la infantería éstas eran la pica y el mosquete; para la caballería: la espada, la pistola y el arcabuz”<sup>5</sup>. De los quince países que participaron en la Guerra de los Treinta Años solamente Francia, España y Holanda mantenían ejércitos permanentes que incluían en su organización unidades de artillería.

A partir del nacimiento del Estado surgen conceptos que buscaban entregar su definición más precisa y es Max Weber, en su conferencia *La política como profesión*, dictada en 1919 en el ciclo de conferencias organizado por la Asociación de Estudiantes Libres en Múnich, quien define al Estado de la siguiente manera: “El Estado es una agrupación que con éxito e institucionalmente, organiza la dominación y ha conseguido monopolizar, en un territorio determinado, la violencia física legítima como medio de dominio”<sup>6</sup>. Según Weber, el Estado ejerce la violencia en forma “legítima” mediante el uso de la fuerza concentrada en el ejército; aquí están presentes dos elementos fundamentales: la dominación y el monopolio de la fuerza.

La Paz de Westfalia no duraría mucho tiempo ya que a los pocos años fue interrumpida por varios conflictos, a partir de allí interestatales, en los cuales los ejércitos de cada Estado tenían su propia organización y estructura militar con la que, en nombre del Estado al que representaban, se enfrentaban a otro considerado su enemigo. Así, los conflictos que se dieron a partir de 1648, como las Guerras del Norte, libradas entre Suecia y sus enemigos entre los años 1655 y 1661, la Guerra Austro-Turca en 1663-1664 y la Guerra Polaco-Turca librada entre 1672 y 1676 en el ámbito de la segunda yihad, “aquel periodo, cuando la religión y el Estado estaban tan hermanados como la fe y la espada”<sup>7</sup> o la Guerra Franco-Holandesa, entre 1672 y 1678, materializan según la doctrina militar las guerras de primera generación en las que se objetivan dos de las dimensiones del campo de batalla: la dimensión tierra y la dimensión mar.

Los componentes militares que representaban al Estado enfrentaban a fuerzas convencionales y no convencionales, consideradas su enemigo, que empleaban “de manera simultánea y adaptativa una mezcla de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento criminal en el espacio de batalla.

---

5 GUTHRIE, William. Batallas de la guerra de los treinta años. Málaga, España, Ediciones Platea, 2016. p. 19.

6 WEBER, Max. Obras selectas. Buenos Aires, DISTAL, 2010. p. 408.

7 BELDYK, Mariano. Isis en guerra. Buenos Aires, Ediciones B Argentina SA, 2017. p. 202.

para alcanzar sus objetivos políticos”<sup>8</sup> y lo siguen haciendo hasta el día de hoy, solo que se les llama amenaza a partir de la Guerra Fría.

De este marco se determina que el fenómeno social de la guerra ha evolucionado constantemente y surge la pregunta: ¿En qué medida evolucionó la guerra, hasta el día de hoy, como fenómeno social, cuántas generaciones de ella se han presentado en el mundo y qué les caracteriza a cada generación? La respuesta está en este artículo que tiene como objetivo describir la evolución de la guerra y sus características, desde la firma de la Paz de Westfalia hasta nuestros días y unificar y aclarar conceptos utilizados por estudiosos, investigadores y analistas de esta evolución, especialmente en la descripción de la guerra de cuarta generación.



GRABADO DE LA ÉPOCA QUE REPRESENTA LA BATALLA DE NORDLINGEN<sup>9</sup>.

## 2. “EL ROSTRO CAMBIANTE DE LA GUERRA”

William S. Lind político conservador e investigador estadounidense, ha dedicado buena parte de su tiempo a la investigación y al estudio de la guerra. En sus múltiples estudios sobre este fenómeno social y político desarrolló el concepto de las generaciones de la guerra y establece que, hasta el momento, en el mundo, se han presentado cuatro generaciones de ella. Lind, junto a cuatro oficiales de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, dos del ejército y dos de la infantería de marina, acuñaron ese concepto en un artículo publicado, simultáneamente, en *Military Review* y *Marine Corps Gazette*, de octubre de 1989, órganos oficiales de estos dos componentes militares, días antes del final de la Guerra Fría.

8 HOFFMAN, Frank. Hybrid vs. Compound War. The Janus Choice of Modern War: Defining Today's Multifaceted Conflict”, *Armed Forces Journal*. 2009. s.p.

9 GUTHRIE, William. Op. Cit. p. 19.

## 2.1 Las guerras de primera generación

Según Lind y los coautores, las guerras de primera generación se libraron entre 1648 y 1860; es decir, después de la firma de la Paz de Westfalia hasta el inicio de la guerra civil de los Estados Unidos; por lo tanto, estas se dan en Europa y en América. En Europa, la primera generación de la guerra se materializa con los siguientes acontecimientos bélicos: con las guerras provocadas por la invasión otomana a varios países, con la Guerra Anglo-Española de 1727 por la disputa de Gibraltar, con la Guerra de los Siete Años, con especial predominio por las guerras napoleónicas entre 1792 y 1815, por la Guerra de Crimea, entre las más importantes; en América la caracterizan la guerra que enfrentó a Francia e Inglaterra entre 1754 y 1755 por reclamaciones coloniales de Francia, la Guerra de Independencia de los Estados Unidos entre 1765 y 1783 y las guerras de independencia libradas en Sur América, constituyen las guerras de primera generación.

Esta generación de guerras está caracterizada por la utilización, en el campo de batalla, de formaciones en líneas e hileras adaptadas por las innovaciones realizadas por el rey Gustavo Adolfo de Suecia durante la Guerra de los Treinta Años y también por la concepción de los principios de la guerra. Los principios de la guerra aplicados en las guerras de primera generación fueron el de objetivo, que era esencialmente el enemigo, y el de masa; el terreno no era modificado y las fuerzas adversarias eran perfectamente identificadas en el orden de batalla. El origen de la utilización de rangos militares y de uniformes de los ejércitos que combatían en nombre de sus Estados se le atribuye a esta generación. “Uniformes, saludos, la graduación minuciosa de rangos—fueron productos de la Primera Generación y estaban diseñados para reforzar la cultura de orden”<sup>10</sup>.

Sin embargo, en Norte América y al conformarse el Ejército Continental con parte de las milicias de las colonias, las acciones guerrilleras tuvieron notable importancia en la medida que “las operaciones convencionales nunca reemplazaron por completo a la actividad de guerrillas”<sup>11</sup>. El Ejército Continental mantenía un componente no convencional con “las que hasta entonces iban ganando los guerrilleros—a los que ahora llamaríamos terroristas”<sup>12</sup> o amenaza asimétrica.

---

10 LIND, William. Comprendiendo la Guerra de Cuarta Generación. *Military Review*, Edición Hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas: 12-17. Enero-Febrero 2005. p. 12.

11 MILLETT, Allan y MASLOWSKI, Peter. Historia Militar de los Estados Unidos, por la defensa común. Madrid, Editorial San Martín. 1984. p. 70.

12 CHOMSKY, Noam. ¿Quién domina el mundo? Barcelona, Ediciones B, S.A. 2016. p. 299.



LA GUERRA DE INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, UNA GUERRA DE PRIMERA GENERACIÓN<sup>13</sup>.

## 2.2 *Las guerras de segunda generación*

Francia fue el protagonista bélico más importante de Europa durante la primera generación de la guerra; por lo que desarrolló de su experiencia, especialmente de la guerra con Prusia, su doctrina militar. En Estados Unidos, durante la Guerra Civil, los dos bandos enfrentados emplearon la doctrina francesa que llegó a América durante la Guerra de Independencia. Pero fue antes y durante la Primera Guerra Mundial que la doctrina francesa vio la necesidad de obtener mayor eficiencia en el apoyo de fuego por lo que se modificó el tiro de apoyo directo al tiro curvo, esto le dio la mayor importancia de la guerra a la artillería y en la planificación empieza a coordinarse su empleo con la necesidad de la conducción del fuego, “La artillería conquista y la infantería ocupa” decía una máxima francesa de la Primera Guerra Mundial.

La evolución de la guerra desplazó el apoyo de la artillería por el de la aviación “La aviación ha reemplazado a la artillería como la fuente de mayor potencia de fuego”<sup>14</sup>. El avión revolucionó la guerra terrestre, alcanzándose de esta manera la tercera dimensión del campo de batalla: el espacio aéreo. El surgimiento de la tercera dimensión del campo de batalla es descrito por el general JFC Fuller así:

Primero vemos al aeroplano...dedicado a dirigir el fuego de artillería, luego para la fotografía aérea, con el fin de producir mapas de trincheras. ...El bombardeo de las posiciones artilleras y otros objetivos se efectuó,... durante la batalla de Loos; las patrullas en contacto se

13 <https://www.fotolibra.com/gallery/685526/american-assault-on-quebec-1775/>

14 LIND. 2005. Op. Cit. p. 13.

practicaron por vez primera en la batalla del Somme; los ataques en vuelo rasante sobre trincheras y posiciones de artillería fueron perfeccionados en las batallas de Messines y Cambrai, y el 1 de abril de 1918 se creó la Royal Air Force<sup>15</sup>.

La sincronización se hizo necesaria con el apareamiento del tanque de guerra, que dio el concepto del avance de las tropas por fuego y movimiento, “Tactics were based on fire and movement, and they remained essentially linear”<sup>16</sup> y la guerra en movimiento se convirtió en la guerra de trincheras por el desarrollo de las armas de fuego, “el perfeccionamiento de las armas de fuego es un aumento de fuerzas brindado a la ofensiva al ataque brillantemente llevado”<sup>17</sup>; también se requería más coordinación, especialmente, por el apareamiento de la ametralladora y del lanza llamas que dieron lugar a la organización del terreno con la utilización de alambradas y la construcción de verdaderos sistemas de trincheras, por lo que se hacía más difícil la identificación del enemigo y el establecimiento del orden de batalla.

En las guerras de segunda generación, especialmente en las guerras prusianas, surge el estado mayor como equipo fundamental de planificación, “Moltke también descubrió la gran importancia del Estado Mayor General para diseñar los planes de guerra y los planes preparatorios de la guerra”<sup>18</sup>, planes que debían ser acatados por los comandantes subalternos sin dar lugar a ninguna iniciativa. El objetivo, como principio de la guerra, era el mantenimiento del terreno en el frente, se conserva el principio de masa, empieza a diseñarse el concepto de maniobra con el avance de las tropas mediante fuego y movimiento y se materializa el principio de unidad de mando por cuanto la batalla “fue cuidadosamente sincronizada (empleando planes y ordenes detalladas y específicas) para la infantería, tanques y artillería en una “batalla conducida” donde el comandante era, en efecto, el conductor de una orquesta”<sup>19</sup>.

La movilización surge como la primera fase estratégica de la guerra. “A través de la movilización era como el pueblo participaba en los grandes asuntos de la política. La movilización suponía pasar del orden de paz al orden de guerra”<sup>20</sup>. “La sincronización cuidadosa” surge, según Lind, por el apareamiento en el campo de batalla en el que se libraron las guerras de segunda generación, de varios elementos nuevos empleados por los ejércitos combatientes para alcanzar su objetivo; es decir, las fuerzas combatientes tienen varios componentes que, perfectamente sincronizados, constituyen la “amenaza” para su oponente. La amenaza en las guerras de segunda generación tiene ya una combinación de elementos de com-

---

15 FULLER, J.F.C. Batallas decisivas del mundo occidental, tomo III. Barcelona, Luis de Carlat. 1964. p. 321.

16 LIND, William. The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. *Military Review*, Fort Leavenworth, Kansas: 2-11, october, 1989. p. 3.

17 ARON, Raymond. Pensar la guerra, Clausewitz. Tomo II. Madrid, Ministerio de Defensa. 1996. p. 36.

18 AZNAR Fernández-Montesinos, Federico. Las generaciones de guerras. *Documento de análisis*. Madrid (54) 2015. p. 10.

19 LIND. 2005. Op. Cit. p. 13.

20 AZNAR. Op. Cit. p. 10.

bate que no pueden emplearse aisladamente; así, la infantería, la caballería y los tanques se combinaron con la artillería, lo que dio origen al concepto de empleo de las “armas combinadas”.

Las batallas de la Primera Guerra Mundial libradas en Europa, la Guerra de Secesión de los Estados Unidos librada entre 1861 y 1865 en América del Norte, la Guerra de la Triple Alianza entre 1864 y 1870, la Guerra del Pacífico entre 1879 y 1884 y la Guerra del Chaco entre 1932 y 1935, en Sur América, caracterizan la segunda generación de la guerra; por lo que se puede afirmar que las guerras de esta generación se libraron en el mundo entre 1861 y 1938.



LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL CARACTERIZA A LAS GUERRAS DE SEGUNDA GENERACIÓN<sup>21</sup>.

Las primeras características que marcan los cambios generacionales de la guerra, especialmente en el paso de la segunda a la tercera generación, según Lind, se vieron destacados en cuatro conceptos centrales: 1) El primero es el mando tipo misión que no es otra cosa que:

El ejercicio de autoridad y dirección por el comandante que usa las órdenes tipo misión para permitir una iniciativa disciplinada coherente con la intención del comandante a fin de facultar a líderes ágiles y adaptables en la ejecución de las operaciones terrestres unificadas<sup>22</sup>.

Cada cambio generacional ha sido marcado por una mayor dispersión en el campo de batalla, lo que ha hecho necesario el ejercicio de mando y control más eficiente por lo que este concepto de la doctrina militar estadounidense fue remplazado por “el mando tipo misión”. 2) En segundo lugar, disminuir la dependencia

21 <https://www.google.com/search?q=primera+guerra+mundial&sxsrf=M>

22 CLINTON, Ancker. La evolución del mando tipo misión en la doctrina del Ejército de EUA, desde 1905 hasta el presente. *Military Review*, Fort Leavenworth.2013. p. 64.

de la logística centralizada. Lo que junto a la dispersión desarrolla una mayor habilidad para subsistir en el campo de batalla sin depender del apoyo logístico del escalón superior. 3) El mayor énfasis en la maniobra que, como aplicación de principio de la guerra supera en importancia a la masa de hombres y de fuegos y 4) Abatir al enemigo emocionalmente, en lugar de destruirlo físicamente.

Desde luego, la decisión de combatir una guerra está en el nivel político, siempre fue así; a decir de Pedro Sánchez Herráez se incluyen tres elementos que también deben ser coordinados para alcanzar el objetivo político:

Quando, desde el nivel político, se decide entrar o participar en un conflicto –o en una guerra- tres son las cuestiones generales a considerar a su nivel: el fin (end) a alcanzar, el modo (way) en que debe ser alcanzado y los medios (means) que han de asignarse<sup>23</sup>.

Los objetivos incluirán el apoyo de la población a la guerra y la cultura del enemigo, “los que deben ser alcanzados por el empleo, de manera sinérgica, de los medios y recursos puestos a disposición –éstos, de manera sencilla se suelen definir con el acrónimo DIME Diplomáticos/Políticos, Inteligencia/Informativos, Militares, Económicos”<sup>24</sup>.

### 2.3 Las guerras de tercera generación

La reivindicación de Alemania, la liberación del pueblo alemán de las imposiciones del Tratado de Versalles, fue el objetivo político del Tercer Reich considerado por el ideario de Hitler en *Mein Kampf*, publicado en 1925: “para que Alemania recupere su poder no hay que preguntar ¿Cómo vamos a fabricar armas?, sino ¿Cómo vamos a infundir al país el espíritu que impulsa a un pueblo a esgrimir armas?”<sup>25</sup> La idea que utilizó fue diferente a la de la Primera Guerra Mundial; fue la guerra relámpago, la Blitzkrieg.

La *blitzkrieg* estalló sobre Polonia en septiembre de 1939, y luego en el Oeste en mayo de 1940. La guerra que así que envolvió al mundo fue totalmente diferente del conflicto de 1914-1918; los sistemas de trincheras, el alambre espinoso, la guerra de sitio, todo eso desapareció<sup>26</sup>.

Hitler construyó el poder suficiente para que sus estrategias pudiesen diseñar la guerra relámpago o guerra de maniobra combinando los principios de masa, sorpresa y maniobra y con el dominio total de la tercera dimensión del campo de batalla, “dos grupos de Ejércitos cruzaban la frontera polaca a primeras horas del

23 SÁNCHEZ, Pedro. La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico. 2014. p. 5.

24 *Ibid.*

25 FULLER. Op. Cit. p. 414.

26 MONTGOMERY, Mariscal. Historia del Arte de la Guerra. Madrid, Aguilar Ediciones, 1969. p. 499.

día. Al cabo de una semana, el ataque por paralización se había hecho tan eficaz que, excepto en Varsovia, la resistencia polaca se vino abajo<sup>27</sup>. “La Guerra de Tercera Generación no se basa en la potencia de fuego y atrición, sino en la velocidad y sorpresa<sup>28</sup>, por lo que la sorpresa se considera, a partir de allí, un principio de la guerra.

El desarrollo de la tecnología bélica permitió la evolución de esta generación de la guerra, las comunicaciones alcanzaron un nivel de seguridad considerable gracias a la encriptación de las mismas, lo que favoreció el mando y control. La inteligencia consiguió disipar la “niebla” sobre el orden de batalla; el dominio del mar se tornó indispensable por lo que el desarrollo de las naves de guerra tomó un impulso especial; así como el dominio del aire dio ese mismo impulso a las fuerzas aéreas de los beligerantes. El liderazgo a todo nivel permitió la descentralización de las operaciones por lo que la iniciativa, que reemplazó a la obediencia, permitió la flexibilización en los planes y en la conducción de los combates y las batallas.

La profundidad en el dispositivo de combate fue una importante diferencia con las guerras de la generación anterior. La retaguardia profunda dio lugar a la ubicación de las reservas que a la vez fueron las fuerzas de contra-ataque “The defense was in depth and often invited penetration, which set the enemy up for a counterattack<sup>29</sup>. Varios elementos no bélicos surgen en el desarrollo de las guerras de tercera generación, el espionaje, el sabotaje, el terrorismo, etc., son técnicas empleadas por la inteligencia y las fuerzas de resistencia para afectar el orden enemigo, son elementos no convencionales que aparecen en el campo de batalla.

Después de la Segunda Guerra Mundial, es decir durante la Guerra Fría y casi al final de esta generación, se identifican claramente a otros elementos “ajenos” al escenario bélico; el principal de ellos, la prensa y equipos de reporteros que actúan directamente en las operaciones militares. En la guerra de tercera generación se aprecia el desarrollo de las operaciones cercanas, profundas y de retaguardia, las que dieron origen a las operaciones aerotransportadas, a las operaciones de asalto aéreo, que explotan al máximo la dimensión aérea del campo de batalla, a las operaciones especiales y las operaciones psicológicas que buscan la “distorsión mental y física<sup>30</sup> de los combatientes y de la población civil.

La tercera generación de la guerra nace el 1 de septiembre de 1939 y se mantiene hasta entrado el siglo XXI.

---

27 FULLER. Op. Cit. p. 433.

28 LIND. 2005. Op. Cit. p. 13.

29 LIND. 1989. Op. Cit. p. 4.

30 LIND. 2005. Op. Cit. p. 13.





LA EJECUCIÓN Y LA COORDINACIÓN DE OPERACIONES EN LAS TRES DIMENSIONES DEL CAMPO DE BATALLA CARACTERIZAN A LA TERCERA GENERACIÓN DE LA GUERRA<sup>31</sup>.

#### 2.4 *Las guerras de cuarta generación*

Cuando William S. Lind publicó, simultáneamente, en la edición de octubre de 1989 de *Military Review* y de *Marine Corps Gazette*, órganos oficiales del Ejército y del Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos, respectivamente, el artículo titulado “El rostro cambiante de la guerra, hacia la cuarta generación”, el Muro de Berlín aún no había caído, pero se encontraba totalmente corroído en sus cimientos y su estructura estaba a punto de derruirse. El artículo es la versión escrita de la teoría sobre las generaciones de la guerra como consecuencia de su evolución, teoría que fue presentada en el Seminario de Análisis de la Guerra conducido por Lind para el Ejército y el Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos; esta teoría trajo consigo una hipótesis que será comprobada años más tarde.

El argumento central de la teoría de Lind es que después de la Paz de Westfalia el mundo vio tres generaciones de guerras y debía prepararse para una cuarta, una guerra con características distintas a todas las anteriores en donde la tecnología sería el arma principal en el campo de batalla y el enemigo no se presentará en líneas o frentes definidos, su presencia en el campo de batalla será difusa y la diferencia entre militares y civiles en el escenario podría desaparecer “It will be nonlinear, possibly to the point of having no definable battle lines or fronts”<sup>32</sup>. En su hipótesis, Lind describe la forma cómo el Ejército y el Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos deberán combatir en el futuro en contra de las

31 <http://nuevoaccion.com/articulos/quien-gano-la-segunda-guerra-mundial/>

32 LIND. 1989. Op. Cit. p. 5.

fuerzas de otro Estado, sin imaginarse, todavía, que “El choque de civilizaciones” de Huntington llegaría el 11 de septiembre de 2001.

El ataque a las Torres Gemelas, el centro del poder económico de los Estados Unidos y el intento de atacar el centro del poder político, la Casa Blanca y el centro del poder militar, El Pentágono, utilizando como armas aviones comerciales del propio país al que atacaban, sin que la inteligencia estratégica hubiese tenido la menor idea que eso sería posible, determinó que los Estados Unidos se estaban enfrentado a una amenaza asimétrica que no presentaba un frente de batalla y que no utilizaba armas convencionales para causar efectos devastadores en el corazón de su territorio. Para la defensa en contra de esta amenaza asimétrica, los estrategas desarrollan armas que han de emplearse en una nueva dimensión del campo de batalla<sup>33</sup>: el ciberespacio; robots, aviones no tripulados, drones, etc., controlados desde servidores informáticos combaten en esta dimensión; pero sobre todo la forma de la obtención de información juega un importante rol en esta generación de la guerra.

La guerra de cuarta generación se sustenta en la inteligencia estratégica obtenida del ciberespacio mediante satélites y servidores, la utilización encriptada de computadores que permiten la comunicación segura; mediante el empleo de aviones no tripulados de ataque y drones que realizan “bombardeos quirúrgicos” de alta precisión<sup>34</sup>, o drones del tamaño de un insecto equipados con cámaras de alta resolución que permiten obtener información táctica y operativa en tiempo real y que según Pastor y Coz los ejércitos regulares los están empleando en:

- Los componentes industriales del ámbito de la Defensa;
- Los sistemas no tripulados y vehículos;
- Los productos de automatización para grandes plataformas, tanto navales, terrestres y aéreas;
- Dispositivos de uso personal;
- Dispositivos de comunicaciones (routers, firewalls, sonar o radares, entre otros)<sup>35</sup>.

La guerra de cuarta generación es la mejor manera de combatir la amenaza asimétrica que se presenta como movimiento insurgente, terrorista, narcotraficante o crimen internacional organizado.

33 Para los Estados Unidos esta es la quinta dimensión del campo de batalla; pues, la cuarta es el espacio, para los demás países el ciberespacio es considerado la cuarta dimensión del campo de batalla.

34 El ataque perpetrado el 14 de septiembre en contra de instalaciones petrolíferas en Arabia Saudita fue realizado por 18 drones y 7 misiles, según la versión oficial del reino.

35 PASTOR, Vicente, y COZ, José. La ciberdefensa militar ante el reto de Internet de las Cosas, *Revista SIC*. s.p.



LA GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN DESARROLLÓ EL CIBERESPACIO COMO LA CUARTA DIMENSIÓN DEL CAMPO DE BATALLA<sup>36</sup>.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos mantiene vigente el desarrollo de sus capacidades defensivas en el espacio “...la superioridad y control del espacio es fundamental para la dirección de las operaciones y la denegación al adversario de estas capacidades, aunque también en un sentido estratégico y operativo”<sup>37</sup>. El espacio es considerado, para los Estados Unidos, como una dimensión del campo de batalla y las guerras que, potencialmente, se desarrollen allí serán las guerras de quinta generación.

Sin embargo, existen criterios de autores identificados con el socialismo del siglo XXI<sup>38 39</sup> que consideran que la guerra ha evolucionado hacia una quinta generación. La quinta generación de la guerra (G5G) sería, para ellos, la acción de Estados Unidos y la OTAN, para “demoler la fuerza intelectual del enemigo” o provocar en la población de los países a los que pretenderían conquistar, el sufrimiento humano, el miedo y la inestabilidad.

### 3. LA AMENAZA ASIMÉTRICA

Para utilizar el concepto de amenaza asimétrica debemos hacerlo desde la interpretación de la seguridad y defensa y no desde la etimología o el diccionario de la lengua; por lo tanto, en la línea de la seguridad y la defensa, el empleo

36 <https://www.defensa.com/analisis-gesi/aspectos-legales-ciberespacio-ciberguerra-derecho-internacional>

37 GARCIA, David. EE.UU. y el debate del sistema de defensa estratégica bmd, UNISCI Discussion Papers, N° 17. 2008. p. 224.

38 AHARONIAN, Aram. **¿Enfrentar la guerra de quinta generación con arcos y flechas? Rebelión** 2018. Consultado septiembre 2019. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=245686>

39 VERZI, Álvaro. Venezuela: una guerra de quinta generación ¿en vías del fracaso? América Latina en Movimiento. Consultado septiembre 2019. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/198252>

asimétrico no es nuevo; en la doctrina de los Estados Unidos el concepto de asimetría surge en El Panel de Defensa Nacional y de allí “La comunidad de inteligencia y el Estado Mayor Conjunto reaccionaron al informe del panel y, después de mucho trabajo consiguieron clarificar el significado y las implicancias de la asimetría estratégica como aproximaciones”<sup>40</sup>, según Metz

Las aproximaciones asimétricas son intentos para eludir o socavar las fuerzas estadounidenses mientras se explota su vulnerabilidad empleando métodos que difieren de aquellos métodos operacionales... En asuntos militares y de seguridad nacional, asimetría significa actuar, organizar y pensar en forma diferente al adversario para maximizar los esfuerzos relativos, tomar ventaja de sus debilidades y adquirir mayor libertad de acción<sup>41</sup>.

De los conceptos presentados se infiere que ellos se refieren a la amenaza y no a un tipo de guerra; aunque algunos autores consideran que alguien que está combatiendo a una amenaza asimétrica está librando una guerra de esa misma naturaleza, no es así; la adjetivación de asimétrica utilizada por la doctrina militar de los Estados Unidos, claramente, se refiere al enemigo y al escenario. La amenaza asimétrica se caracteriza por estar constituida por una serie de elementos de combate, convencionales y no convencionales, que se emplean coordinadamente, por lo tanto también es híbrida; así lo confirma Hoffman al definir esta nueva estructura de la guerra como “Any adversary that simultaneously and adaptively employs a fused mix of conventional weapons, irregular tactics, terrorism and criminal behavior in the battle space to obtain their political objectives”<sup>42</sup>. Bryan Fleming coincide con Hoffman al considerar que una amenaza híbrida es un:

Adversary that simultaneously and adaptively employs some combination of political, military, economic, social, and information means, and conventional, irregular, catastrophic, terrorism, and disruptive/ criminal conflict methods. It may include a combination of state and non-state actors<sup>43</sup>.

La amenaza asimétrica se caracteriza, además, por no presentar un frente definido ni un orden de batalla; no presenta un centro de gravedad ni se puede determinar el momento que podría llegar al punto culminante.

Según Sánchez, la OTAN emplea por primera vez el término amenaza híbrida “en la Cumbre de Cardiff que se llevó a cabo en Gales, el 4 y 5 de septiembre

40 METZ, Steven. Asimetría estratégica. *Military Review*. Fort Leavenworth, Kansas: Mayo-Junio. 2002. p. 64.

41 *Ibid.* p. 65.

42 HOFFMAN, Frank. *Loc. Cit.*

43 FLEMING, Brian. The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas. 2011. p. 241.

de 2004 que menciona expresamente “hybrid warfare threats”<sup>44</sup>; desde luego que debía haber esa preocupación en la OTAN, ya que unos meses antes, en mayo de 2003, Al Zarcahui comenzó a operar en Irak tras la caída de Sadam Hussein.

En América Latina se identifican al menos tres escenarios en donde fuerzas consideradas amenazas asimétricas combaten en contra de las fuerzas del Estado. En México, las organizaciones armadas y organizadas por los carteles de la droga constituyen una grave amenaza asimétrica, no operacional, que desafía al Estado mexicano; para enfrentarla se promulgó, el 21 de diciembre del 2017, la Ley de Seguridad Interior que permite y regula el empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la lucha en contra la droga, ampliando el espectro de la guerra en contra del narcotráfico. La guerra en contra del narcotráfico fue declarada por el presidente Calderón en 2006 y ha dejado hasta el momento 234.996 muertos según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México; varios analistas consideran que “México está perdiendo la guerra contra las drogas”, debido a que a esa amenaza se le está enfrentado con una guerra de tercera generación.

El Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) constituido por Guatemala, El Salvador y Honduras es un “escenario de guerra” en el que actúan las maras, los carteles de la droga y grupos terroristas como parte del crimen internacional organizado que, combatiendo como una amenaza asimétrica, le ha convertido a esa región en la más violenta del mundo ya que “En 2016 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes se situó en 81.7 en El Salvador; en 58 en Honduras, y en 27.3 en Guatemala, muy lejos de la de 10 que, para la Organización Mundial de la Salud (OMS) es la ideal”<sup>45</sup>. Además, es una zona de guerra pues “las muertes violentas en el TNCA se equiparan con las producidas en países que se encuentran formalmente en situación de conflicto armado”<sup>46</sup>.

El tercer escenario en donde actúan elementos del crimen internacional organizado como amenaza asimétrica es la frontera colombo-ecuatoriana; ya que allí y después de la firma del acuerdo de paz entre las FARC y el Estado colombiano, actúan al menos “doce grupos violentos vinculados con carteles de la droga que se disputan el control del territorio y el liderazgo en la frontera”, según Ariel Ávila de la ONG colombiana “Paz y Reconciliación”.

#### 4. CONCLUSIONES

El mundo ha vivido varias generaciones de guerra desde que la paz de Westfalia instituyó el Estado-Nación y los ejércitos nacionales materializan el concepto de Weber; pues son los que en nombre del Estado ejercen, para él, “el monopolio de la fuerza y la violencia” enfrentado o combatiendo “al enemigo del Estado” a

---

44 SÁNCHEZ. Op. Cit. p. 3.

45 PRADO, Elizabeth. El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. *Sociológica*, 93. México. 2018. p. 214.

46 *Ibíd.* p. 224.

ese enemigo que a partir de la Guerra Fría y según el doctrina estadounidense de Preparación de Inteligencia del Campo de Batalla (PICB) se le denomina “amenaza”.

La evolución y el desarrollo de la guerra ha ido al paso del avance de la tecnología y en algunos casos delante de ella; ha sido pues, el desarrollo de las armas, junto a otros componentes como los principios de la guerra, la inteligencia, el ejercicio del liderazgo, el poder de fuego y la maniobra, el dominio de las dimensiones del campo de batalla: tierra, mar y aire y ahora, el control del ciberespacio, los que han dado lugar a las cuatro generaciones de la guerra que se han presentado en el mundo.

Las generaciones de la guerra se han desarrollado en Europa; pero el continente americano también ha sido escenario en el que se libraron todas las generaciones de la guerra. La primera generación de la guerra, a más de desarrollarse en el escenario europeo, se libraron en Norte y Sur América durante las guerras de la independencia; las de segunda generación se presentaron con la Guerra de Secesión de los Estados Unidos y la Guerra del Pacífico, la de la Triple Alianza, la del Chaco en América del Sur; las de tercera generación son matizadas en América del Sur con la guerra entre Ecuador y Perú en 1941 y la Guerra del Cenepa 1995, y la Guerra de las Malvinas entre Gran Bretaña y Argentina; la cuarta generación de la Guerra se presenta hoy en los escenarios descritos anteriormente.

El surgimiento de nuevos elementos en un escenario bélico da lugar a una hibridación de la amenaza, hoy la llaman “amenaza híbrida” y fue la OTAN la que acuñó este concepto, pero estrategas e historiadores ratifican el criterio que la amenaza siempre fue híbrida; desde la guerra Franco-Británica, en la Revolución Norteamericana, en la Guerra Civil, en las guerras napoleónicas, en las guerras mundiales, en la de Indochina o Vietnam actuaron fuerzas irregulares, partisanos, fuerzas expedicionarias, espías, terroristas, etc., fuerzas con especiales características que dieron lugar al concepto de guerra compuesta; por lo que, de acuerdo a este criterio existen guerra irregular, guerra convencional y guerra compuesta.

En la guerra compuesta se enfrentan fuerzas a las hoy se les conoce como amenaza asimétrica y no como amenaza híbrida; ya que una amenaza fue híbrida desde el momento que surgieron en el campo de batalla esos nuevos elementos como el espionaje, el terrorismo, el sabotaje, las fuerzas de resistencia, entre otros. Esa amenaza además de ser híbrida es asimétrica; es decir, de diferente tamaño, de diferente forma, inidentificable; pero también puede ser de mayor poder; el surgimiento de nuevos elementos y nuevos actores en el espacio de batalla da origen al concepto de guerra compuesta y no de una guerra híbrida como algunos autores la denominan.

El campo de batalla tridimensional dejó de existir desde la utilización del ciberespacio para el beneficio de la humanidad en comunicaciones, en seguridad

y en defensa de las naciones y la democracia. El ciberespacio, concebido como el espacio artificial creado por la interconexión de servidores, ordenadores y otros dispositivos informáticos, en todo el mundo, surge, a excepción de los Estados Unidos, como la cuarta dimensión del campo de batalla y brinda mayor poder a los Estados y a las fuerzas armadas que tienen capacidad para su utilización, explotación y control; por lo tanto, quien tiene esa capacidad tiene mayor posibilidad de vencer casi sin combatir.

El surgimiento de nuevas amenazas con característica asimétricas, que atentan en contra de la seguridad de los Estados, en todos sus elementos constitutivos, y al estar casi desvanecida la posibilidad que se enfrenten dos o más Estados con sus ejércitos convencionales en una guerra interestatal, ha dado lugar a que las fuerzas armadas busquen una forma de combatirlos con eficiencia y con el menor costo posible en vidas humanas, la han encontrado en la guerra de cuarta generación.

En la cuarta generación de la guerra y cuando la amenaza es asimétrica podrán aparecer nuevos elementos en el campo de batalla; a más de las fuerzas militares, actuarán en un escenario asimétrico otras fuerzas de seguridad de los Estados que dan lugar a operaciones “inter-agenciales”, utilizando el término estadounidense, para referirse a agencias estatales de inteligencia que emplean diferentes métodos de combate, policía, cuerpos de investigaciones, organizaciones de migración, organizaciones no gubernamentales, fuerzas anti narcotráfico, entre otras. Se trata de fuerzas que dan lugar a la cuarta generación de la guerra, caracterizada por un escenario asimétrico que incluye la cuarta dimensión de la guerra: el ciberespacio, en el que se emplean una o varias amenazas asimétricas que necesariamente son híbridas.

Estados Unidos de Norteamérica empezó a desarrollar el espacio como una dimensión del campo de batalla con la Iniciativa de Defensa Estratégica propuesta por el presidente Reagan en 1983 y si se diera una guerra en el espacio esta sería de una nueva generación. Los argumentos político-ideológicos presentados por los autores que sustentan la teoría que la guerra habría alcanzado una quinta generación para “demoler la fuerza intelectual del enemigo”, no tienen asidero desde la línea de investigación que lleva este trabajo por cuanto carecen de la evidencia empírica necesaria ya que solo se pretende, con estos argumentos, dar una tónica de ideología política.

La guerra ha evolucionado en las dimensiones del campo de batalla analizadas; así, la primera generación de ella se presentó en las dimensiones tierra y mar; la segunda, en esas dimensiones e incipientemente en la dimensión aire, la tercera generación de la guerra en las tres dimensiones del campo de batalla: tierra, mar y aire, y la cuarta, en el ciberespacio. El desarrollo del espacio como la quinta dimensión del campo de batalla aún está inconcluso; si una guerra se diera en esa dimensión, ella sería de quinta generación; pero como ella no se ha dado, hoy la guerra se presenta en una cuarta generación.

El surgimiento de amenazas asimétricas ha roto los esquemas de la guerra convencional, elude las normas del Tratado de Ginebra y las del Derecho Inter-

nacional para los Conflictos Armados, actúa en escenarios internacionales o ha creado un “sistema de fronteras” para protegerse; pero sobre todo las amenazas disputan al Estado Nacional el monopolio de la fuerza y la violencia.

La guerra no es híbrida como se confunde con frecuencia, la guerra es irregular, convencional y en una nueva acepción de la doctrina norteamericana generada por Thomas Huber, es la guerra compuesta “Compound Warfare”, en la que en una parte del espacio de batalla puede estarse librando una guerra convencional y, en otra, una guerra irregular, coordinadamente, la una en función de la otra y las dos librándose para alcanzar los objetivos propuestos por un Estado.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHARONIAN, Aram. ¿Enfrentar la guerra de quinta generación con arcos y flechas? *Rebelión* 2018. Consultado septiembre 2019. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=245686>
- ARON, Raymond. *Pensar la guerra, Clausewitz*. Tomo II. Madrid, Ministerio de Defensa. 1996. 415p.
- AZNAR Fernández-Montesinos, Federico. Las generaciones de guerras. **Documento de análisis**. Madrid (54): 1-14, noviembre, 2015. s.p.
- BELDYK, Mariano. *Isis en guerra*. Buenos Aires, Ediciones B Argentina S.A. 2017. 413p.
- BOUTHOU, Gaston. *El Fenómeno de la Guerra*. Barcelona, Plaza&Janes, 1971. 293p.
- CHOMSKY, Noam. ¿Quién domina el mundo? Barcelona, Ediciones B, S.A. 2016. 356p.
- CLINTON, Ancker. La evolución del mando tipo misión en la doctrina del Ejército de EUA, desde 1905 hasta el presente. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas: 64-76, marzo-abril, 2013.
- FLEMING, Brian. The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art, en línea. Monografía, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas. 2011. Consultado; enero 2019. Disponible en: <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/2753.pdf>
- FULLER, J.F.C. *Batallas decisivas del mundo occidental*, tomo III. Barcelona, Luis de Carlat. 1964. 713p.
- GARCIA, David. EE.UU. y el debate del sistema de defensa estratégica bmd. UNISCI Discussion Papers, N° 17. Madrid. p. 213- 225. 2008.
- GUTHRIE, William. *Batallas de la guerra de los treinta años*. Málaga, España, Ediciones Platea, 2016. 423p.
- HOFFMAN, Frank. Hybrid vs. Compound War. The Janus Choice of Modern War: Defining Today's Multifaceted Conflict", *Armed Forces Journal*. 2009. Consultado enero 2019. Disponible en: <http://armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>
- KISSINGER, Henry. *Orden mundial*. Barcelona, España, Egedsa, 2016. 430p.
- LIND, William. The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas: 2-11, october, 1989.
- LIND, William. Comprendiendo la Guerra de Cuarta Generación. **Military Review**, Edición Hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas: 12-17. Enero-Febrero 2005.

- METZ, Steven. Asimetría estratégica. **Military Review**. Fort Leavenworth, Kansas: 64-73. Mayo-Junio. 2002.
- MILLETT, Allan y MASLOWSKI, Peter. Historia militar de los Estados Unidos, por la defensa común. Madrid, 1984. Editorial San Martín. 662 p.
- MONTGOMERY, Mariscal. Historia del Arte de la Guerra. Madrid, Aguilar Ediciones, 1969. 593p.
- PASTOR, Vicente y COZ, José. La ciberdefensa militar ante el reto de Internet de las Cosas, **Revista SIC**, (116): 112-116. Septiembre 2015. Consultado enero 2019. Disponible en: <https://revistasic.es/pdf/116-colaboracion.pdf>
- PRADO, Elizabeth. El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. **Sociológica**, (93): 213-246. México. 2018.
- SÁNCHEZ, Pedro. La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico. 2014. Consultado febrero 2019. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA54-2014\\_NuevaGuerraHibrida\\_PSH.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf) .
- VERZI, Álvaro. Venezuela: una guerra de quinta generación ¿en vías del fracaso? América Latina en Movimiento. Consultado septiembre 2019. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/198252>
- WEBER, Max. Obras Selectas. Buenos Aires, DISTAL, 2010. 476p.

### Documentos electrónicos

- <https://www.fotolibra.com/gallery/685526/american-assault-on-quebec-1775/> Consultado 30 octubre 2019
- <https://www.google.com/search?q=primera+guerra+mundial&sxsrf=M> Consultado 30 octubre 2019
- <http://nuevoaccion.com/articulos/quien-gano-la-segunda-guerra-mundial/> Consultado 30 octubre 2019
- <https://www.defensa.com/analisis-gesi/aspectos-legales-ciberespacio-ciberguerra-derecho-internacional> Consultado 30 octubre 2019



## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y SU CONTRIBUCIÓN A LAS RELACIONES VECINALES ENTRE CHILE Y PERÚ<sup>∞</sup>

JORGE GATICA BÓRQUEZ<sup>\*</sup>

"ADVIÉRTASE QUE LOS IMPEDIMENTOS PARA LA COLABORACIÓN TAL VEZ NO RADIQUEN EN EL CARÁCTER O LA INTENCIÓN INMEDIATA DE CUALQUIERA DE AMBAS PARTES. EN CAMBIO, LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD —AL MENOS LA INCERTIDUMBRE ACERCA DE LAS FUTURAS ACCIONES DEL OTRO— ES LO QUE ACTÚA EN CONTRA DE LA POSIBILIDAD DE COOPERACIÓN".

K. N. WALTZ.<sup>1</sup>

### RESUMEN

*Lo que nos plantea Kenneth Waltz ilumina el desarrollo del presente trabajo. Chile y Perú, países vecinos que luchan por alcanzar el desarrollo, sin duda poseen intereses complementarios y un futuro estrechamente vinculado, en especial en la lógica que impera hoy en las relaciones internacionales —descrita ya hace 40 años por Keohane y Nye, pero aún vigente— conocida como la interdependencia compleja.*

*La hipótesis que sustenta este trabajo es que la planificación estratégica de un país es un instrumento que no solo permitiría hacer más eficientes sus esfuerzos para la consecución de los objetivos nacionales, sino también influiría positivamente en las relaciones de este con sus vecinos, al reducir la incertidumbre y, en consecuencia, minimizar la inseguridad que —como lo plantea Waltz— opera en contra de la voluntad de cooperar.*

*Para los efectos, inicialmente se abordará el concepto de planificación estratégica, en cuanto a sus alcances, propósitos y aspectos generales. Posteriormente, se efectuará una revisión de la relación histórica y actual entre ambos países, para finalizar con algunas conclusiones y reflexiones.*

**Palabras clave:** *Planificación estratégica; relaciones Chile-Perú.*

◆ Este artículo forma parte de la tesis doctoral del autor titulada "Instrumentos al servicio de la política exterior y de defensa: la anticipación estratégica en función de la planificación estratégica, los casos de Chile y Perú".

• Oficial de Ejército (R), Magíster en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Ciencias Militares en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Doctor (c) en Estudios Americanos en la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente es académico en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, en la Academia de Guerra del Ejército de Chile y en la Escuela Militar de Chile. jorgegaticabor@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1596-5588>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 300919 - Fecha de aceptación: 281119.

<sup>1</sup> WALTZ, K. N. Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

## ABSTRACT

### STRATEGIC PLANNING AND ITS CONTRIBUTION TO NEIGHBORHOOD RELATIONS BETWEEN CHILE AND PERU

*What Kenneth Waltz gives us illuminates this work. Chile and Peru, neighboring countries struggling to achieve development, undoubtedly have complementary interests and a closely linked future, especially in the logic that prevails today in international relations – described 40 years ago by Keohane and Nye but still known as complex interdependence.*

*The hypothesis underpinning this work is that a country's strategic planning is an instrument that would not only make its efforts more efficient to achieve national objectives, but would also positively influence its relationships with its neighbors, by reducing uncertainty and, consequently, minimizing the insecurity that – as Waltz poses – operates against the will to cooperate.*

*For this purpose, the concept of strategic planning will initially be addressed in terms of its scope, purpose and general aspects. Subsequently, a review of the historical and current relationship between the two countries will be carried out, to conclude with some conclusions and reflections.*

**Key words:** *Strategic planning; Chile-Peru relations.*

## RESUMO

### PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA AS RELAÇÕES DE VIZINHANÇA ENTRE CHILE E PERU

*O que Kenneth Waltz nos dá ilumina o desenvolvimento do trabalho atual. Chile e Peru, países vizinhos que lutam para alcançar o desenvolvimento, sem dúvida têm interesses complementares e um futuro estreitamente ligado, especialmente na lógica que impera hoje nas relações internacionais – descrita há 40 anos por Keohane e Nye, mas ainda vigente - conhecida como interdependência complexa.*

*A hipótese que sustenta a este trabalho é que o planejamento estratégico de um país é um instrumento que não só tornaria seus esforços mais eficientes para alcançar objetivos nacionais, mas também influenciaria positivamente as relações de este com seus vizinhos, reduzindo a incerteza e, conseqüentemente, minimizando a insegurança que - como Waltz propõe - opera*

*contra a vontade de cooperar.*

*Para os fins, inicialmente será abordado o conceito de planeamento estratégico em termos de seu escopo, propósitos e aspectos gerais. Posteriormente, será realizada uma revisão das relações históricas e atuais entre os dois países, para concluir com algumas conclusões e reflexões.*

**Palavras-chave:** *Planeamento estratégico; relações Chile-Peru.*

## La planificación estratégica

En una definición básica y general, estrategia es la “Técnica que consiste en desarrollar y utilizar todas las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares que sean necesarias durante los periodos de paz y de conflicto con el fin de aumentar las probabilidades de victoria y reducir el riesgo de derrota”<sup>2</sup>.

Por su parte, el Glosario de Defensa incorpora un nuevo elemento cuando, junto con definir la estrategia como el “eslabón que une el poder a sus objetivos”, declara que el poder hoy ya no es el militar solamente, sino este se “complementa o incluso es sustituido por otros instrumentos de coerción o persuasión, como el económico”<sup>3</sup>.

Desde una mirada más amplia, Borja, en su Enciclopedia de la Política, indica que el concepto estrategia proviene “del latín *strategia*, nombre que se daba antiguamente a la oficina de un general”. Seguidamente, en un ámbito militar, indica que es el arte de alcanzar objetivos de largo plazo. Posteriormente, da una mayor trascendencia a su definición postulando que “dado que la política es la lucha por el poder y que requiere, por tanto, de una estrategia, ésta se resuelve en la capacidad de los mandos políticos para definir y conquistar los objetivos de largo plazo, generalmente bajo condiciones de riesgo e incertidumbre”<sup>4</sup>.

El Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica abre aún más el espectro de la estrategia. En efecto, haciendo referencia a la teoría del sociólogo y politólogo argentino Sergio Labourdette, en este texto se afirma que este concepto puede ser considerado como “un nivel de análisis de las ciencias sociales y de la dinámica de los actores sociales públicos y privados, estables y no estables”. Agrega que, de manera equivocada y aun cuando proviene del mundo militar, se ha encapsulado a lo castrense y a lo jurídico-político, ignorando la ecuación estrategia y poder en un sentido más amplio. Labourdette sostiene, en consecuencia, que “actualmente la teoría de la estrategia ha invadido el campo de la economía, de los negocios, del marketing y del gerenciamiento empresarial.... Consiste en planes de acción ejecutados que intentan alcanzar un resultado”<sup>5</sup>.

2 DASTIS, A. *Diccionario LID. Diplomacia y relaciones internacionales*. Madrid: LID Editorial, 2017.

3 SHEEHAN, M., & WYLLIE, J. *Glosario de Defensa*. Madrid: ARTEGRAF INDUSTRIAS GRÁFICAS S.A., 1988.

4 BORJA, R. *Enciclopedia de la Política*. México D.F. Fondo de la Cultura Económica, 1997.

5 BARRIOS, M., JAGUARIBE, H., RIVAROLA, A., & CALDUCH Cervera, R. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos, 2009.

Por su parte, Fernando Davara Rodríguez recordando a H. Mintzberg, indicó que la estrategia es “una serie de cursos de acción que, abarcando el objetivo principal de una organización, se establecen en un marco conceptual mediante el cual esta puede actuar, transformarse, anticiparse y adaptarse a los cambios de su entorno”. Posteriormente, aludiendo a G. Steiner, el mismo autor explicó que la planificación estratégica es “un proceso puesto a disposición de las organizaciones a modo de herramienta para actuar sobre el futuro por medio de decisiones actuales”<sup>6</sup>.

Desde una mirada algo más antigua pero no por ello menos vigente, la obra *Creating Strategic Vision* aporta interesantes elementos teóricos a este respecto. “Cuando las decisiones son tomadas dentro del contexto de una visión estratégica y con total consideración de las consecuencias de largo plazo de cada una de ellas, se logra una gran coherencia entre lo planificado y los resultados de las políticas implementadas”<sup>7</sup>. El mismo autor sugiere algunas causas por las cuales muchos líderes se resisten a la planificación estratégica, indicando entre otras: el determinismo, que los lleva a pensar que el futuro está predeterminado y solo hay que buscar la mejor forma de adaptarse a él; el temor, por percibir una amenaza a su autoridad; la mirada de corto plazo, suficiente para cubrir el periodo de mando que les corresponde; y el prejuicio ideológico sobre la planificación, especialmente en asuntos como la securitización o el excesivo control del Estado.

Mirado este tema desde una arista jurídica, el abogado y académico Jaime Bustos Maldonado, en su ponencia con motivo de la XXXIV Jornadas de Derecho Público, indicó que “Una de las constantes preocupaciones en el ámbito de la ciencia de la administración ha sido el modelo de gestión pública y la planificación estratégica, ambos como instrumentos o medios para que el Estado, a través de su Administración Pública, cumpla con sus finalidades esenciales”. El mismo autor, en otra parte de su exposición, puntualizó que “la planificación estratégica, otro de los factores innovadores en la Administración Pública, suele ser entendida como el arte y la ciencia de formular, implantar y evaluar las decisiones”<sup>8</sup>. Todo esto en la búsqueda del bien común general “entendido este como las condiciones de seguridad, desarrollo humano y material junto a las adecuadas condiciones de bienestar que permiten a los ciudadanos vivir en armonía de intereses”<sup>9</sup>.

Hasta ahora las definiciones tienden a asociar la planificación estratégica con el rol del Estado y sus instituciones. Sin embargo, es necesario revisar esta idea a la luz de los nuevos paradigmas que rigen al sistema internacional, en el cual aparecen otros actores en la arena política internacional. Asimismo, es pertinente reflexionar sobre la capacidad que tiene el Estado para regular las relaciones que desarrollan los ciudadanos como individuos o como parte de organizaciones de todo tipo, en tanto unidades libres de actuar por cierto dentro de un marco jurídico y ético, al interior y al exterior de su país.

6 DAVARA Rodríguez, F. (2015). *Planificación estratégica e inteligencia económica: herramientas de gestión del cambio*. Cuadernos de Estrategia (174), 2015.

7 SMITH, P. *Long-Range Planning: A national Necessity*. En: P. Smith, J. Allen, J. Stewart, & D. Whitehouse, *Creating Strategic Vision*. Washington DC: National Defense University Press, 1987.

8 BUSTOS, J. *La administración del Estado. Hacia un modelo de gestión y planificación estratégica*. En: *Actas XXXIV Jornadas de Derecho Público*. Santiago de Chile: CyC Impresores, 2002. pp. 419-422.

9 GRIFFITHS, J. *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2011.

En efecto, esta idea del Estado omnipresente y omnipotente es cada vez menos aceptada, si es que alguna vez lo fue. Las relaciones se dan en distintos niveles dentro de los cuales el interestatal es uno más. No obstante, el Estado conserva algunos atributos que lo sitúan en una posición superior con respecto a entidades que operan en las otras capas de relaciones, entre los que sobresalen dos con mucha nitidez: el primero, es que mantiene para sí el monopolio del uso legítimo de la fuerza; el segundo, es que continúa siendo el referente y representante del país para la adopción de acuerdos en el sistema internacional y con sus miembros, como también el garante de su cumplimiento.

En cuanto a lo internacional, aceptando la presencia mayor que existe hoy de otros referentes distintos a los Estados, es pertinente reafirmar la preeminencia de la mirada estatocéntrica para enfrentar este tipo de funciones. “Los Estados no son ni han sido nunca los únicos actores internacionales. Pero las estructuras no están definidas por todos los actores que florecen dentro de ella sino por los más importantes”<sup>10</sup>.

En el plano de las relaciones internacionales, según lo plantea Pierre Allan, los programas clásicos como el realismo, el liberalismo y el globalismo, encuentra en el Estado-nación y en la anarquía en la que estos se mueven dos grandes puntos de convergencia<sup>11</sup>. Algo similar ocurre con Peter Molina, al sostener que las escuelas más contemporáneas (como la neoliberal y la neorrealista) tienen tantas similitudes como diferencias, siendo el reconocimiento del concepto de Estado-nación y su desenvolvimiento en un mundo complejo algunas de las primeras<sup>12</sup>.

Para reforzar esta idea, es conveniente recordar lo que escribió David Lake al respecto:

*En consecuencia, los estados son una unidad común de análisis en las teorías de las relaciones internacionales. Muchos analistas se centran en los estados y sus interacciones para explicar los patrones observados de la política mundial. El estado es fundamental para el neorrealismo (Waltz 1979) y el institucionalismo neoliberal (Keohane 1984). También es clave en muchas teorías constructivistas inglesas (Bull 1977; Reus-Smit 1999; Wendt 1999). Incluso las teorías críticas, posmodernas o feministas, que han surgido en oposición a las formas existentes de poder social y se discuten en otra parte de este volumen, a menudo se centran en la deconstrucción de los estados y la práctica estatal. Tanto como objeto y como unidad de análisis, las relaciones internacionales se relacionan en gran medida con los Estados. El Estado es, por lo tanto, un componente indispensable de las teorías de la política mundial<sup>13</sup>.*

10 WALTZ. Op. Cit. p. 140.

11 ALLAN, P. *Ontologías y explicaciones en la teoría de las relaciones internacionales*. Revista de Ciencia Política, [en línea] XXI(1) 77-106. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2017]. Disponible en <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10926/000344394.pdf?sequence=1>

12 MOLINA, P. *El debate interparadigmático de las relaciones internacionales*. Revista Venezolana de Ciencia Política, [en línea] (37), 11-31. (Enero-Junio de 2010). [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017]. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/34710/1/articulo1.pdf>

13 LAKE, D. *The State and International Relations*. En: C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations Part II*. New York, Oxfors, University Press, 2010.



¿Cómo hacer confluír, entonces, los esfuerzos estatales con los que hace el mundo privado y otros actores del sistema? Es un desafío no menor, en circunstancias que el Estado, aunque es aún el ente de mayor relevancia en las relaciones internacionales, ha debido ceder espacio a otros referentes que en los hechos muchas veces son más proactivos y más rápidos que los decisores políticos. Sin duda el mundo privado, por su naturaleza, no está sujeto a las ataduras propias de las burocracias estatales, por lo que es mucho más ágil y probablemente eficaz, aunque no necesariamente eficiente desde una perspectiva amplia de los intereses generales de un país.

Al respecto, resulta muy pertinente lo que indica el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en un documento que mantiene plena vigencia. Este instituto sostiene que:

*El funcionamiento del nuevo modelo en la región está significando un cambio trascendente en lo que se refiere a las bases estructurales del desarrollo. En efecto, la tendencia privatizadora y el mayor protagonismo del mercado, colocan a la empresa privada en el centro de gravedad del proceso económico. Dadas las interrelaciones del ámbito económico con los comportamientos sociopolíticos, el destino de un Estado dependerá muy significativamente del que experimente el conjunto de sus unidades económicas. Resultará obligatorio que ese conjunto de empresas marche por senderos de logros persistentes y compatibles con los otros compromisos del proyecto político.*

*Si bien la responsabilidad que en esta modalidad de funcionamiento del sistema socioeconómico recae sobre la empresa privada es enorme, el Estado, como conjunto de los poderes públicos, no puede eludir la que le corresponde por antonomasia y la que le asigna su constitución política como garante del bienestar público. (...) El éxito económico en materia de crecimiento, inserción externa, estabilidad, etc., es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el destino de una nación. Hay que reconocer que esos logros constituyen una premisa básica, nada fácil de alcanzar y sobre todo mantener, para transitar hacia el desarrollo sostenible<sup>14</sup>.*

Si bien es cierto lo planteado por el ILPES se remonta a 20 años atrás, lo aseverado mantiene plena vigencia. Y aun cuando se refiere particularmente a lo económico, esta afirmación puede ser extrapolada a otras áreas de las relaciones interestatales y del quehacer del Estado, tales como lo diplomático, lo militar, lo medioambiental o la investigación científica. La extensa e intrincada red de vínculos distintos en naturaleza, ámbitos, alcances y actores, hace sumamente compleja su articulación y convergencia, especialmente si se considera que, en mayor o menor medida, todos son interdependientes entre sí y están expuestos a los efectos de unos sobre otros.

---

14 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). *Partidos políticos y gestión estratégica*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones S.A., 1997.

En consecuencia, resulta muy aceptable la conceptualización que hizo la Dra. Marianella Armijo, investigadora de la CEPAL, en cuanto a que la planificación estratégica es "...una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen". En tal sentido "...consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos... Desde esta perspectiva...es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas"<sup>15</sup>.

En suma, a partir del nacimiento del Estado-nación moderno el cual de asocia a la Paz de Westafia en 1648, diversos hitos en la historia universal contribuyeron a fortalecer este modelo de organización social. La complejidad del sistema internacional y la aparición de otros actores relevantes en él, lejos de debilitar el concepto de Estado-nación, lo fortalecieron. Se estimularon también otras formas de entenderse y lograr acuerdos entre los países, para enfrentar y resolver sus problemas y alcanzar sus propósitos y objetivos. Tal como ocurrió con el Tratado Utrecht en 1713 y con la Revolución francesa en 1789 en el siglo XVIII, en el pasado siglo la conformación de la Liga de las Naciones en 1919, el Pacto Briand-Kellogg en 1928, la fundación Organización de Naciones Unidas en 1945, la creación de la OTAN en 1949 y la Declaración de Helsinki en 1975 –por nombrar solo algunos hitos relevantes en materia de convenios, organizaciones y alianzas interestatales– contribuyeron a la consolidación de este modelo y han ratificado a los Estados-naciones como los constructos socio-políticos referentes.

Esto ha llevado entonces a la expansión natural del concepto estrategia. Como ya antes se vio, desde su origen en el campo militar, éste se ha ampliado para dar cuenta de la forma cómo un país emplea un amplio espectro de elementos que constituyen sus factores de poder, lo que después de la II Guerra Mundial sería definido por el general Beaufré como Gran Estrategia o Estrategia Total. Esta conceptualización se distingue nítidamente en el campo de las relaciones internacionales, pero también en la forma cómo los países se organizan en su interior y desarrollan sus capacidades para fortalecerse y asegurarse.

Expresiones de estrategias aparecen hoy profusamente. En el campo teórico se distinguen, solo a modo de ejemplo, las conocidas "*soft power*", "*hard power*" y "*smart power*", desarrolladas por el politólogo norteamericano Joseph Nye, que en rigor no es más que la mirada moderna de lo que muchos imperios han hecho a lo largo de la historia del mundo: emplear el poder duro (la coerción) y el poder blando (la persuasión), como también una adecuada combinación de ambos, es decir, el poder inteligente. En lo práctico, es posible identificar este concepto en declaraciones que han hecho y están haciendo varios países del mundo –en especial aquellos que detentan una estatura relevante en el sistema internacional y que se erigen como potencias mundiales o regionales– en documentos tales

15 ARMIJO, M. *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el sector público*. En: Manual de Planificación Estratégica [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 19 de enero de 2018] Disponible en: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_estrategica.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf)

como estrategias de seguridad, estrategias para el cambio climático, estrategias con respecto a otras regiones del mundo, estrategias de desarrollo, etc.

La globalización y la aparición de otros actores, en especial en el ámbito económico, han dado a las relaciones entre ellos matices y flexibilidades. Los vínculos comerciales transversales, muchas veces sin participación del Estado-nación, han obligado a replantearse varios de los supuestos por los cuales operaban hasta hace algunos años. Pero como lo afirma Held “La globalización, lejos de generar el fin del Estado, está estimulando toda una variedad de estrategias de mandato y gobierno y, en ciertos aspectos fundamentales, un Estado más activista”<sup>16</sup>.

La planificación estratégica, entonces, es el proceso mediante el cual se vinculan los objetivos que se persiguen con los medios disponibles para lograrlos y la forma de emplearlos. Por ser ampliamente conocido y existiendo un vasto desarrollo teórico y práctico de este concepto no se profundizará en este aspecto. No obstante, se estima importante reflexionar sobre una de sus varias fases la que alcanza una importancia capital: la de establecer el futuro que se quiere lograr, haciéndolo concreto a través del diseño de objetivos.

### **La necesaria mirada al futuro**

¿Cómo planificar hacia el futuro sin tener una idea clara del lugar al que se quiere llegar? Surge nítidamente la imagen del gato de Cheshire en un pasaje de la célebre obra de Lewis Carroll. Al preguntarle Alicia sobre el camino que debe tomar, le indica además que solo quiere salir sin importar el sitio al que quiere llegar. El gato le responde “si no sabes dónde quieres llegar, poco importa conocer el camino que debes tomar”.

El ILPES ofrece una definición de estrategia que incluye otros elementos iluminadores, indicando que “contiene la noción de conducción hacia una finalidad, es decir, en pos del logro de objetivos concretos en distintos horizontes de tiempo. La visión de largo plazo coherente con las de mediano y corto plazo son consustanciales a este concepto. Simultáneamente involucra la idea de optimización en el sentido de maximizar logros con el mínimo compromiso de energía y costos”. Agrega a lo anterior el atributo de una gestión rigurosa y sistematizada, lo que implica “disponer de información real actualizada, de identificar aquellos sucesos posibles que afectarán las probables trayectorias de las variables que interesa”; también propone cuantificar, en la medida de lo posible, los cambios esperables en el futuro<sup>17</sup>.

En la misma línea de lo planteado por el ILPES se encuentra lo que afirman Godet y Durance: “En la práctica, los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación están estrechamente relacionados; cada uno apela a los otros y se mezcla: de hecho se habla de planificación estratégica y de gestión y prospectiva estratégicas”<sup>18</sup>.

16 HELD, D. (2000). ¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política. Claves de razón práctica, 99, p. 5. Recuperada el 23 de junio de 2017, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=151519>

17 ILPES. Op. Cit. p. 363.

18 GODET, M. & DURANCE, P. *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. [en línea] Edi-

Se encuentra entonces el concepto de prospectiva, el que desde mediados del siglo pasado ha ido ganando espacios en la discusión académica y en los procesos de toma de decisiones. Antes de continuar, es necesario detenerse para efectuar una precisión conceptual a este respecto, dado que no hay absoluto acuerdo en el significado y los alcances de esta palabra.

Claramente, desde sus inicios, ha habido diversas aproximaciones al significado de prospectiva. Algunos autores solo han usado este vocablo para referirse a lo que entiende la conocida como *escuela francesa* que le otorga a este concepto el carácter de un proceso en el cual se encuentran diversas etapas tales como el conocimiento de las variables que crean el futuro y su comportamiento en función de configurar distintos escenarios, el pronóstico, la elección del escenario que se pretende lograr y, especialmente, la planificación y el apoyo a la toma de decisiones para alcanzarlo. En tal sentido, esta escuela incorpora la planificación estratégica bajo una lógica de concebir desde el futuro y elaborar cursos de acción desde allí hacia el presente. Conlleva entonces la idea que el hombre es constructor de su destino. En la introducción de una de sus más importantes obras perteneciente a la serie Futuribles, el francés De Jouvenel nos dice que “La prospectiva no es ni profecía, ni predicción (...), no tiene por objeto predecir el futuro –develarlo ante nuestros ojos como si se tratara de algo prefabricado– sino el de ayudarnos a construirlo. Nos invita pues, a considerar el futuro como algo por hacer, por construir, más que verlo como algo que estaría decidido, como un misterio que simplemente necesita ser revelado”<sup>19</sup>.

Por otra parte, se distingue la *escuela anglosajona* la que se caracteriza por ser esencialmente práctica y se asocia al *forecasting*, es decir la elaboración de pronósticos sustentados en el análisis del comportamiento pasado de las variables y su proyección futura. En consecuencia, recurre más a técnicas cuantitativas no obstante no excluye lo cualitativo– y pareciera ser más determinista.

En la medida que se ha ido desarrollando esta disciplina, la tendencia ha sido darle sentido y valor de uso a los esfuerzos por develar el futuro, combinando el empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas, incorporándolos a un proceso de planificación estratégica y, de alguna manera, acercando ambas escuelas originales. Por cierto, es difícil creer que alguien haya intentado vislumbrar el porvenir inoficiosamente, por el solo ejercicio de hacerlo; en consecuencia, el vínculo con el proceso de planificación surge de manera natural.

Consecuentemente, a objeto de evitar confusiones, parece más práctico y preciso referirse a estudios de futuro cuando se habla del uso de herramientas y técnicas científicas, de tipo cualitativo y cuantitativo, que permiten generar imágenes de futuros posibles y deseables, los que contribuyen a materializar la idea de anticipación estratégica. Se dice contribuir y no hacerla en plenitud, ya que también se puede lograr la anticipación estratégica con la inteligencia estratégica. La diferencia sustancial es que esta última emplea fuentes abiertas y métodos científicos, pero también puede obtener información de la explotación de fuentes

---

ciones UNESCO 2011 [Fecha de consulta: 23 de febrero de 2018] Disponible en: [https://www.academia.edu/12706135/La\\_prospectiva\\_estrategica\\_Michael\\_Godet\\_Philippe\\_Durance](https://www.academia.edu/12706135/La_prospectiva_estrategica_Michael_Godet_Philippe_Durance)  
19 DE JOUVENEL, H. *An invitation to Foresight*. Paris. Ed. H. Fish Futuribles, 2004.

cerradas, de señales o del ciberespacio, entre otras. Aunque tradicionalmente se asocia la inteligencia estratégica a la toma de decisiones políticas o militares, en la práctica hoy los límites no existen o, al menos, no son claros. De hecho, solo a modo de ejemplo, la industria usa métodos clandestinos como el espionaje industrial o la explotación en el límite o hasta fuera de lo legal en el ciberespacio.

Los estudios de futuro surgen como disciplina en el mundo a mediados del siglo pasado con pioneros como Willis Harman, John McHale y Herman Kahn que trabajaron, enseñaron e investigaron en diversos centros de estudios de EE.UU. después de la II Guerra Mundial, sentando las bases para el desarrollo de esta disciplina. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos y éxitos relativos no lograron masificar la aplicación de la futurología. Por su parte, Bertrand de Jouvenel, Gastón Berger y posteriormente Michel Godet, hicieron lo suyo en Francia con mayor éxito en cuanto a influir en la toma de decisiones políticas, siendo probablemente una de las más importantes entre las primeras manifestaciones la organización conocida con el nombre de Futuribles, la que tuvo como propósito "...estimular esfuerzos de previsión social, y sobre todo político...por una común convicción de que las ciencias sociales deben orientarse hacia el porvenir"<sup>20</sup>.

El deseo de mirar al futuro es un anhelo tan viejo como la existencia misma del hombre. El futuro, como dimensión temporal, ha sido tema de discusión filosófica desde Aristóteles quien planteó la idea de los futuros contingentes, refiriéndose a que lo que puede ocurrir no es necesariamente lo que ocurrirá. Esto da cuenta de la visión no determinista natural del hombre, el cual desde siempre se ha cuestionado sobre la forma de conocer su destino, con el propósito de evitar o idealmente anticiparse a los problemas.

Recordando a Borja, a quien ya se recurrió en párrafos anteriores, resulta particularmente importante reforzar la idea que la consecución de los objetivos de largo plazo está insoslayablemente vinculada al riesgo y la incertidumbre, por lo que es indispensable diseñar medidas para disminuir o neutralizar el peligro que conllevan. ¿Cómo hacerlo, si no intentando anticiparse a los hechos?

En su tiempo ya lo planteaba Hobbes "La ansiedad del tiempo futuro dispone a los hombres a inquirir las causas de las cosas, porque el conocimiento de ellas hace a los hombres mucho más capaces para disponer el presente en su mejor ventaja"<sup>21</sup>. Dicho de otro modo, la capacidad de prever lo que ocurrirá es conocimiento; y, en palabras de Bacon y del propio Hobbes, el conocimiento es poder.

Uno de los más prolíferos teóricos contemporáneos en el campo de estudios de futuro, Sohail Inayatullah, afirma que "Los estudios del futuro consisten en el estudio sistemático de futuros posibles, probables y preferibles, incluidas las visiones del mundo y los mitos que subyacen a cada futuro"<sup>22</sup>.

---

20 DE JOUVENEL, B. *El arte de prever el futuro político*. Madrid. Ediciones Rialp S.A., 1966.

21 HOBBS, T. *El Leviatan Tomo I*. México: Gernika, 1994.

22 INAYATULLAH, S. *Estudios del futuro: teorías y metodologías*. [en línea] s.n. 2017 (Fecha de consulta: 30 de junio de 2017) Disponible en <https://www.bbvaopenmind.com/articulo/estudios-del-futuro-teorias-y-metodologias/?fullscreen=true>

La construcción del futuro, en consecuencia, lleva implícita la idea de planificación siendo lo primero un componente esencial de lo segundo. “En este sentido, la mente del estratega siempre tiene planes para el futuro y está visualizando diversas opciones y evaluando escenarios. Tiene un propósito claro, articulado en objetivos definidos y capta alternativas que otros no ven, que van más allá que las circunstancias presentes. (...) El estratega piensa con visión de largo plazo, con sentido de propósito, no se entretiene en lo cotidiano y de corto plazo”<sup>23</sup>.

Particularmente importante resulta mirar muy adelante en un escenario que, como lo describe Ángel Tello, “hoy aparece dominado por la ‘globalización’ –asunto de cartógrafos y navegantes, según algunos– que presenta algunos rasgos predominantes, tales como los flujos financieros; la deslocalización de las empresas; las transferencias de capitales y las comunicaciones. Estos elementos interactúan entre sí y conforman la base de una verdadera mundialización de la economía”. El mismo autor otorga a esta condición el nombre de “incertidumbre estratégica”<sup>24</sup>.

La característica antes indicada lleva a la necesidad imperiosa de prever lo que podría ocurrir para anticiparse a los hechos, considerando el enorme peligro al que se está expuesto ante una sociedad de rápido y permanente cambio. Al respecto afirmaba Peter Drucker “estar sorprendido con lo que ocurre es un riesgo muy grande para tolerar”<sup>25</sup>.

Nuevamente resulta conveniente efectuar una precisión conceptual que, aunque parece obvia, en muchas ocasiones produce confusión e incluso descrédito para quienes intentan desarrollar esta visión de largo alcance. Tener una mirada de futuro y desarrollar una capacidad de anticipación estratégica, no significa estudiar el futuro, el cual como tal no existe. En consecuencia, los estudios de futuro no tienen a éste como objeto de estudio (no podrían, de hecho, el futuro no ha ocurrido), sino que se dedican a observar los acontecimientos tanto pasados como presentes y las variables incidentes en ellos para determinar sus probables comportamientos; de esta manera se intenta deducir el efecto de sus acciones e interacciones, en tanto modeladores de escenarios por venir.

Para los efectos es pertinente recurrir a Jordi Serra del Pino, quien establece dos distinciones. “Predicción es una declaración de certeza absoluta sobre un evento futuro, como tal sólo puede ser refutada o validada por la ocurrencia efectiva, o no, de dicho evento. Por contra, pronóstico es una declaración probabilística sobre un evento futuro en el que, a diferencia de la predicción, su incumplimiento no lo refuta ya que solo implica la ocurrencia de otra posibilidad”<sup>26</sup>.

Lo anterior conduce necesariamente a otra reflexión sobre las características de los estudios de futuro. Como se pudo apreciar, uno de sus principales desafíos es la necesidad de relacionar una gran cantidad de información, de naturaleza distinta. Esto implica que, como lo plantea el Ministerio de Defensa de

23 LE DANTEC, F. *La aplicación universal del pensamiento estratégico*. En: Bartolomé M. *Seguridad y Defensa en tiempos del bicentenario* (pp. 31-44). Washington D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies, 2011.

24 TELLO, Á. *La incertidumbre estratégica*. En: Bartolomé M. Op. Cit. (pp. 11-18).

25 Citado en LE DANTEC. Op. Cit. 2011.

26 SERRA DEL PINO, J. *Inteligencia y análisis prospectivo: la gestión de la incertidumbre*. Quito: Eskeletra Editorial, 2014.

España, “el enfoque multidisciplinar es la clave para afrontar una situación de conocimiento determinada”<sup>27</sup>.

Estos atributos, ser multidisciplinarios e interdisciplinarios, que caracterizan a los estudios de futuro remiten a otro elemento clave: el uso insoslayable de tecnologías de apoyo. El gran volumen de información disponible, mucha de la cual finalmente no será útil pero no puede ser descartada sin un proceso analítico previo, procedente de diferentes fuentes y de las más variadas áreas del conocimiento, resulta inmanejable mediante las técnicas convencionales. El concepto de *big data*, asociado a las tecnologías de información y comunicaciones, que apareció con fuerza en la última década del siglo pasado, “se refiere a la enorme cantidad de datos que, utilizando sofisticadas técnicas de análisis, pueden extraerse para obtener información con el fin de revelar patrones y detectar tendencias y correlaciones”<sup>28</sup>.

Habiendo recordado el concepto de planificación estratégica y reflexionado sobre uno de sus insumos esenciales, la capacidad de anticipación de largo plazo, se verá ahora su aplicación en una lógica binacional complicada.

### **Un caso de interdependencia compleja**

Según lo planteaba José Rodríguez Elizondo, a inicios del presente siglo, tras la firma del Acta de Ejecución de 1999 por parte de los cancilleres de Chile y Perú se suponían cumplidas todas las obligaciones pendientes del Tratado de 1929. Luego, había llegado el momento de pensar en los “intereses sin conflicto” y pasar a las “estrategias sin colisión”, incluyendo entre los primeros a los de tipo político, económico y estratégico-militar<sup>29</sup>.

Desde un enfoque de los estudios internacionales, lo ocurrido entre Chile y Perú a partir de la última década del siglo pasado podría explicarse utilizando la teoría de la interdependencia compleja. En palabras de Nye y Keohane “En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países”<sup>30</sup>.

Seguendo las características que describen los autores de la teoría, es posible identificar su preeminencia en las relaciones binacionales Chile-Perú, a lo menos en los últimos veinte años. No obstante, este vínculo no está exento de problemas. Refiriéndose a los desafíos de la política exterior chilena, entre los cuales se cuenta una relación de doble asimetría<sup>31</sup>, César Ross da cuenta de la

27 Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Cuadernos de Estrategia. Estudios sobre inteligencia: Fundamentos para la seguridad internacional*. Madrid, España. Imprenta Ministerio de Defensa. Junio de 2004.

28 ZWITTER, A. *Big Data and International Relations*. *Ethics & International Affairs*(29): 377-389, diciembre, 2015.

29 RODRÍGUEZ, J. *Chile-Perú. El siglo que vivimos en peligro*. Santiago. Quebecor World Chile, 2004.

30 KEOHANE, R., & NYE, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 1977.

31 Según plantea Ross, la doble asimetría para Chile “consiste en la relación simultánea que tiene el país, tanto con las principales economías del mundo, como con aquellos –sobre todo los países vecinos– cuyo poder relativo es claramente menor al chileno. La asimetría hacia arriba ha redundado en sendos dividen-

complejidad que reviste esta situación, dado que está “sujeta a múltiples variables y en tanto está tamizada de una interpretación ideológica, en donde varios de los países vecinos a Chile asumen el rol histórico de “víctimas”, en tanto actores ubicados al “sur” o en la “periferia” de la relación. Sin duda alguna, este es el tipo de asimetría que opera en las relaciones de Chile con sus vecinos del norte: Bolivia y Perú”<sup>32</sup>.

El orden mundial postguerra fría configuró una relación distinta entre los Estados-naciones clásicos. La enorme importancia que le daba la visión realista a éstos en las relaciones internacionales perdió algo de fuerza ante la aparición de otros actores, los que en virtud de su relevancia adquirida comenzaron a influir en la política exterior de los gobiernos. En tal condición, lo político y lo económico se sobrepuso a los temas de seguridad y defensa en el campo de las relaciones interestatales, dando paso al concepto de interdependencia.

De esta manera, fueron desapareciendo los atributos tan nítidos que se le criticaron al modelo realista: la existencia de una jerarquía en los asuntos de la política internacional, donde se distingue un nivel mayor en los cuales están incluidos los asuntos de defensa y seguridad, mientras en un nivel subordinado se encuentran los sociales y económicos; los actores principales y casi excluyentes del sistema internacional son los Estados; la fuerza militar es el gran instrumento y fuente de poder en la consecución de los objetivos de la política exterior de los Estados<sup>33</sup>. Y en contraposición se distinguen los elementos que describen Keohane y Nye como constitutivos de la interdependencia compleja: múltiples canales de interconexión entre las sociedades y desarrollo de relaciones formales e informales entre los Estados, pero también de tipo transnacional y no gubernamental; una amplia agenda en los asuntos internacionales en la cual no domina lo militar, que hace que no exista una jerarquía en los asuntos dada por su naturaleza; menor preeminencia del rol de la fuerza militar, derivado de la mayor seguridad relativa, como también del alto costo político que se deduce de su empleo<sup>34</sup>.

Este fenómeno se ve claramente reflejado en las relaciones que han sostenido ambos países a partir de la redefinición de las variables conflicto y cooperación. La identificación de intereses comunes entre ambos países debería predominar bajo una lógica racional, modificando las relaciones binacionales según lo plantea Cristián Garay: “La configuración de un ambiente flexible, muchas veces generado de manera bilateral, se ha traducido en la transformación de las hipótesis de conflicto en hipótesis de cooperación en los años 90. La teoría subyacente es la funcionalista, que propugna que los actores internacionales (los estados) pueden ver modificada su conducta si hay entre ellos señales de carácter positivo”<sup>35</sup>.

---

dos económicos, la asimetría hacia abajo, en tanto, ha devenido en relaciones que avanzan y se repliegan de manera continua”. (ROSS, C. Los desafíos de la política exterior chilena. En: Ross, C. y Artaza, M. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2012, pp. 853-880).

32 Ibid. p. 863.

33 TOKATLIAN, J., & PARDO, R. *La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo?* Estudios internacionales (91), 349, julio-septiembre, 1990.

34 KEOHANE, R. & NYE, J. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, s.n., 1977.

35 GARAY, C. *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Santiago. Impreso Servicios Gráficos, 2003.



Sin duda los canales de conexión entre ambos países se han diversificado, alcanzando un ámbito mucho mayor que los tradicionales vínculos formales intergubernamentales. Uno de los más significativos fenómenos a este respecto es el migratorio, en especial de población peruana hacia Chile. Según encuestas de CASEN, el 33,3% de los inmigrantes en el año 2013 y el 30% en el año 2015 provinieron desde Perú<sup>36</sup>. El mismo estudio demuestra que del 2,7% de la población actual en Chile que nació en otros países, el 30% procede desde Perú. En los últimos años ha sido superada por los ciudadanos provenientes de Venezuela, no obstante, conserva un importante segundo lugar con un 22,2% en el año 2017<sup>37</sup>. Esta tendencia se ha mantenido hasta diciembre del año 2018, según estimaciones del INE<sup>38</sup>.

Por otra parte, el intenso movimiento de ciudadanos entre las ciudades limítrofes de Tacna y Arica dan cuenta de la profusa integración local dada principalmente por el comercio y el turismo. Según indica el periódico peruano Gestión, más de 7 millones de personas cruzan el límite político internacional cada año en ambos sentidos<sup>39</sup>.

En lo comercial, aun con la inestabilidad en las relaciones entre ambos países, el flujo de inversiones se incrementó sustantivamente. Milet y Rojas en 1999 establecían que “Desde 1990 en adelante el intercambio comercial entre Chile y Perú ha aumentado sustancialmente. En 1997 superó los 460 millones de dólares (en 1991 llegaba solo a los 210 millones)”<sup>40</sup>. Aunque había una enorme asimetría, siendo muy superiores las exportaciones chilenas hacia el Perú, los vínculos comerciales se habían expandido notablemente durante la última década del siglo pasado.

Según lo afirman López y Muñoz, citando a fuentes de UN COMTRADE, el intercambio comercial entre Chile y Perú creció a un ritmo anual promedio de un 16% entre los años 1990 y 2010. Aunque los primeros de estos veinte últimos años el crecimiento fue lento derivado de la crisis asiática, posteriormente se registró un explosivo aumento, multiplicándose por 6 entre 1998 y 2008<sup>41</sup>. Después del pico alcanzado en el año 2012 (US\$ 3.852 Mill.), el intercambio comercial ha sufrido una disminución pero se ha mantenido en parámetros aceptables alcanzando en el año 2017 la cifra de US\$2.704 Mill<sup>42</sup>.

36 Encuesta CASEN 2015. [en línea]. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, 2015. [fecha de consulta: 22 de marzo de 2019]. Disponible en [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN2015\\_INMIGRANTES\\_21122016\\_EXTENDIDA\\_publicada.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN2015_INMIGRANTES_21122016_EXTENDIDA_publicada.pdf).

37 Encuesta CASEN 2017: RADIOGRAFÍA A LA INMIGRACIÓN EN CHILE. [en línea]. Libertad y Desarrollo. Santiago, 2017. [fecha de consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/tp-1384-inmigracion-casen-2017.pdf>

38 Estimación de personas extranjeras residentes en Chile. [en línea]. INE. Santiago, 2019. [fecha de consulta: 18 de agosto de 2019] Disponible en [https://www.ine.cl/docs/default-source/default-document-library/estimaci%C3%B3n-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-al-31-de-diciembre-de-2018.pdf?sfvrsn=69145bd2\\_0](https://www.ine.cl/docs/default-source/default-document-library/estimaci%C3%B3n-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-al-31-de-diciembre-de-2018.pdf?sfvrsn=69145bd2_0)

39 GESTIÓN. [en línea]. Lima, 2018 [Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2018]. Disponible en <http://gestion.pe/politica/chile-y-peru-inauguran-aduana-que-pasaran-7-millones-personas-al-ano-2202493>.

40 MILET, P., ROJAS, F. *Chile-Perú ¿camino hacia la confianza o la tensión?* Santiago: FLACSO-Chile, 1999.

41 LÓPEZ, D., MUÑOZ, F. Chile y Perú: La relación comercial e inversiones. En: Konrad Adenauer Stiftung, IDEI, Pontificia Universidad Católica de Lima, & Universidad de Chile, Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales. Lima. Equis Equis S.A., 2011.

42 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Balance anual 2017. [en línea] Embajada de Chile en Perú, 2018 [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2018] Disponible en <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/08/Per%C3%BA-anual2017-3.pdf>

En cuanto a las inversiones de chilenos en el Perú, el sector Servicios es el principal receptor, siendo el comercio (particularmente el *retail*), uno de los subsectores de servicios que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años. Le sigue el sector de energía, asociado principalmente a generación y distribución de electricidad. En tercer lugar, aparece el sector industrial (elaboración de alimentos y bebidas, maderero, metalmecánica, entre otros). Finalmente, es necesario destacar que la inversión chilena directa ha tenido un gran impacto en Perú, por su capacidad generadora de empleo que favorece la percepción ciudadana en aquellos lugares donde se han establecido empresas chilenas. El empleo total generado hasta el año 2009 superaba las 72.100 personas, de las cuales un 78% corresponde a empleo directo y un 22% a empleo indirecto<sup>43</sup>.

Con relación al comportamiento de Chile como proveedor de Perú, Prochile informó que nuestro país “exportó más de USD 1.732 millones al Perú durante 2017. El componente servicios alcanzó los 224 millones con un 0% de incremento con respecto al 2016. Con relación a las importaciones desde nuestro país, éstas llegaron a USD 1.201 millones en 2017, lo que nos ubica como el 8° país en general y en 4° lugar como país proveedor de bienes importados al Perú dentro del contexto APEC”<sup>44</sup>.

El aspecto comercial ejemplifica además una característica de las relaciones internacionales que se ha acentuado en los últimos años, en cuanto a la multiplicación de los canales de comunicación y acuerdos, siendo el vínculo tradicional Estado-Estado solo uno de los varios existentes. La empresa privada, la academia y en general la sociedad civil, generan por sí solas instancias de cooperación binacional, incluso en ocasiones más fuertes y rápidas que las formales de la diplomacia entre gobiernos. Sin embargo, las inversiones de chilenos no han estado exentas de problemas, siendo el caso Luchetti un ícono al respecto.

También como una demostración de la multiplicidad de vínculos en niveles distintos a los del Estado, en el ámbito de la educación y la cultura se han desarrollado variadas iniciativas. La compilación hecha por el chileno Eduardo Cavierres y el peruano Cristóbal Aljovín titulada “Chile-Perú. Perú-Chile. 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y culturales”, es un gran llamado, en palabras de Santiago Aránguiz, “... al debate intelectual en torno a asuntos políticos y culturales pendientes entre Perú y Chile, y que todavía requieren de la participación de una ciudadanía activa, comprometida con los asuntos políticos y militares, capaz de valorar pero también de criticar el accionar de nuestros gobernantes y legisladores, quienes finalmente tienen la responsabilidad de velar por la estabilidad de sus instituciones y asegurar además un adecuado manejo en las relaciones diplomáticas”<sup>45</sup>.

43 Prochile. *Comercio Exterior con Perú 2009*. [en línea]. Santiago, s.f. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2018] Disponible en [https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/COMERCIO\\_EXTERIOR\\_PERU\\_2009.pdf](https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/COMERCIO_EXTERIOR_PERU_2009.pdf)

44 Prochile. *Como hacer negocios con Perú 2018*. [en línea]. Direcon, 2018 [Fecha de consulta: 12 de abril de 2019] Disponible en [https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/como\\_hacer\\_negocios\\_con\\_peru\\_2018.pdf](https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/como_hacer_negocios_con_peru_2018.pdf)

45 ARÁNGUIZ Pinto, Santiago. Reseña de “Chile-Perú. Perú-Chile. 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y culturales” de Cavierres Figueroa E. y Aljovín de Losada C. (comp.).<i> Historia</i> [en línea]. 2006, 1(39), 329-336 [Fecha de consulta: 26 de Septiembre de 2018]. Disponible en: <a href="http://www.w3.org/1999/xhtml" target="\_blank" href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33413925">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33413925</a>

De la misma manera es destacable el esfuerzo hecho por parte de un grupo de académicos y expertos de diversas áreas, en el marco de la Fundación Konrad Adenauer, desarrollados desde septiembre del 2010 y hasta octubre del 2016, a razón de dos encuentros anuales alternados entre Santiago y Lima. De estos encuentros surgieron nueve documentos analíticos y propositivos, destinados a optimizar las relaciones bilaterales a través del rol que juegan diversas instituciones públicas y privadas, mediante las actividades que ya se están materializando en diversas instancias: la utilización de experiencias de paz; la historia; la economía y el comercio; las migraciones; la seguridad y la defensa; los medios de comunicación; la energía, los recursos hídricos y el medioambiente; la juventud; y la educación<sup>46</sup>.

En otro orden de ideas, ambos países poseen una amplia agenda en el plano internacional. En los hechos, han seguido un modelo similar en cuanto a su desarrollo económico, aplicando medidas tales como las sugerencias del Consenso de Washington, la vinculación con países del Asia Pacífico, la participación en el sistema multilateral del comercio y la firma de acuerdos bilaterales y regionales. De esta manera, participan ambos junto a Colombia, México y Panamá<sup>47</sup> de la Alianza del Pacífico; asimismo, forman parte del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (actualmente TPP-11)<sup>48</sup> y son también socios del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico<sup>49</sup>.

En cuanto a la disminución de la preeminencia del rol de la fuerza militar en las relaciones bilaterales, resulta interesante comparar la lógica que imperaba hace 40 años con respecto a lo que ocurre en estos días. Lejanas se ven las afirmaciones de Góngora, hechas en las postrimerías del siglo pasado, en cuanto a que “Chile tiene un límite tal vez impasable frente a la ofensiva contra el Estado. Este país ha tenido que defender a lo largo de todo este siglo lo ganado territorialmente en el siglo pasado, frente a los países limítrofes. Esto requiere de una política exterior y de unas Fuerzas Armadas poderosas; se trata de un deber que está por encima de todo cálculo económico y de toda ideología individualista<sup>50</sup>. Sin duda las tensiones que llevaron a las crisis de la década de los 70 en el siglo pasado prácticamente han desaparecido, dando paso a una nueva y distinta forma de enfrentar los asuntos de seguridad y defensa.

Un importante punto de inflexión se encuentra en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en Santiago de Chile en el año 2002, donde los ministros declararon que:

*Al iniciarse el Siglo XXI, el sistema internacional ha ingresado a una etapa fuertemente marcada por la globalización. En ese contexto, la región americana encara un conjunto adicional, creciente, más*

---

46 GUERRA, H. Grupo generación de diálogo Perú-Chile/Chile-Perú: siete años de construcción de confianza. En: I. P. Konrad Adenauer Stiftung, *Desafíos en la relación entre Chile y Perú* (pp. 9-39). Lima. Negociaciones Krismar S.R.L., 2016.

47 Panamá solo como observador.

48 TPP por sus siglas en inglés (Trans-pacific Strategic Economic Partnership Agreement).

49 APEC por sus siglas en inglés (Asia-Pacific Economic Cooperation).

50 GÓNGORA, M. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria, 1981.

*diverso y complejo de amenazas y desafíos a los Estados, las sociedades y las personas, algunas de las cuales son globales y multidimensionales, aunque puedan afectar a los Estados de manera diversa. Por estas razones, dichas amenazas y desafíos requieren ser abordadas de manera integral y multidimensional, y demandan la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, así como el respeto a la diversidad de las respuestas de cada Estado*<sup>51</sup>.

Esta trascendente declaración fue seguida al año siguiente por el acuerdo adoptado durante la Conferencia Hemisférica de Seguridad organizada por la OEA en México, donde se estableció que “Nuestra nueva concepción de seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, (...) incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la Paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”<sup>52</sup>.

En los hechos, se han alcanzado acuerdos que se hicieron concretos en distintas instancias, tales como el plan de acción que incluye intercambio de información y operativos conjuntos transfronterizos, logrado en “la Primera Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral Chile-Perú de lucha contra el contrabando”. Esto obedece al compromiso suscrito en noviembre del año 2018 por los presidentes Sebastián Piñera Echenique y Martín Vizcarra Cornejo en la denominada Declaración de Santiago<sup>53</sup>.

Un aspecto central en esta nueva forma de plantear las relaciones entre las fuerzas militares que se deduce de ambas declaraciones, es la aceptación de una conceptualización distinta de los aspectos de seguridad y defensa, donde ya no se asume que ambos son sinónimos, si no que la defensa es solo una parte de una visión amplia de la seguridad. La interacción de los Estados ya no se concibe desde la mirada del realismo político en la arena internacional, donde el llamado a defender los intereses nacionales era el instrumento militar por excelencia. Como lo indica el académico chileno Carlos Gutiérrez “Un avance fundamental en la cuestión de los temas estratégicos ligados a la seguridad, fue el de la distinción conceptual entre seguridad y defensa, que ha logrado hacer del primero una noción más abarcadora y plural, y del segundo un concepto más acotado y específico. Por decirlo de otra forma, la seguridad del Estado-nación no se agota con los mecanismos de la defensa”<sup>54</sup>.

51 V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 2002. Declaración de Santiago de Chile [en línea]. Santiago, 2002 [Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019]. Disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/d0000196.htm>

52 Organización de Estados Americanos. Conferencia especial sobre Seguridad. [en línea]. Ciudad de México, 2003. [Fecha de consulta: 20 de marzo 2019]. Disponible en [www.oas.org/es/CE00339S03 .pdf](http://www.oas.org/es/CE00339S03.pdf)

53 Aduanas Chile. Comienza a operar grupo Chile-Perú contra el contrabando [en línea]. Santiago, 2019. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en <https://www.aduana.cl/comienza-a-operar-grupo-chile-peru-contra-el-contrabando/aduana/2019-06-24/155528.html>

54 GUTIÉRREZ, C. Chile-Perú: cooperación para una agenda de seguridad multidimensional. En: I. P. Konrad Adenauer Stiftung, *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 5: aspectos de defensa y seguridad*. Santiago de Chile. Gráfica Funny S.A., 2013.

Consecuentemente, las fuerzas armadas han modificado su rol tradicional y prácticamente único de custodios y defensores de la soberanía estatal, para transformarse en herramientas para la seguridad, en el más amplio y moderno sentido de la palabra. En esa condición, militares de Chile y Perú han desarrollado desde fines del siglo pasado una serie de actividades destinadas a generar la confianza mutua, como también conjurar otro tipo de amenazas para la seguridad de los Estados. Interesante es la interacción desarrollada en operaciones de paz, tales como MINUSTAH (Haití) y UNFICYP (Chipre), donde fuerzas de ambos países operaron juntas, logrando significativos aportes para el éxito del mandato de la ONU. Esto es la concreción en terreno de una serie de otros avances en esta materia, tales como intercambios de cooperación en la preparación de las fuerzas para las operaciones de paz, que se han logrado entre el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) y el Centro Conjunto de Operaciones de Paz del Perú (CECOPAZ) y los ejercicios combinados en el marco de la entonces activa UNASUR, como el desarrollado en septiembre del 2011 en Buenos Aires y el 2012 en Santiago de Chile.

En otro tipo de fenómenos, los desastres naturales, también se ven representadas estas nuevas formas de entendimiento entre las fuerzas armadas. En octubre de 2011 las máximas autoridades de los ejércitos de ambos países reunidas en Lima, acordaron iniciar los estudios para conformar una fuerza combinada para ser empleadas ante situaciones de crisis ocasionadas por desastres naturales. Roles como el control del tráfico marítimo y aéreo, como también las operaciones de búsqueda y rescate, son otras instancias donde se avanza decididamente en la búsqueda de cooperación y sinergia<sup>55</sup>.

En la línea de lo anterior, en octubre del año 2018 se realizó en Arica el ejercicio “Concordia”, un trabajo de gabinete que materializó “los acuerdos conjuntos para la planificación y ejecución de ejercicios de esta naturaleza, en cumplimiento al Entendimiento N° 8 “Ejercicio de Ayuda Humanitaria ante situaciones de Emergencia y Catástrofes Concordia”, iniciativa establecida en el acta de la XII Reunión Bilateral de Estados Mayores, realizada en diciembre del 2016”<sup>56</sup>.

En lo más reciente, es importante destacar la ejecución de reuniones anuales entre miembros de la I Brigada Acorazada “Coraceros” del Ejército de Chile y la 3ra. Brigada de Caballería del Ejército del Perú; los saludos en los respectivos días nacionales en Tacna y Arica por parte de las bandas y delegaciones de las

unidades antes indicadas; la presencia de una sección de cadetes y los respectivos estandartes de combate de las escuelas matrices de oficiales de las Fuerzas Armadas chilenas en la conmemoración del 197° Aniversario de la Independencia del Perú en julio del 2018, lo que se repitió el presente año.

---

55 SÁNCHEZ Debernardi, M. Avances que fortalecen la confianza mutua entre el Perú y Chile, desde el punto de vista de la seguridad la defensa. En: I. P. Konrad Adenauer Stiftung, *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 5: aspectos de defensa y seguridad*. Santiago de Chile. Gráfica Funny S.A., 2013.

56 Ejército de Chile. Ejercicio Concordia 2018. [en línea]. Santiago, 2018 [Fecha de consulta: 22 de agosto de 2019] Disponible en <https://www.ejercito.cl/noticias/Ejercicio+%26ldquo%3BConcordia+%Ej%26eacute%3Brito+2018%26rdquo%3B+en+Arica-2476>

## Dos países separados por una guerra y unidos por el futuro

Efectivamente la historia da cuenta de dos guerras que enfrentaron a ambos países durante el siglo XIX, las cuales –en especial la última– marcaron fuertemente la conciencia colectiva a ambos lados de la frontera. Tan fuerte, que símbolos y recuerdos de entonces aún generan reacciones: mientras desde Chile se habla de irredentismo peruano, desde Perú se acusa de expansionismo chileno. Como lo dice Joaquín Fernandois “...existe un estado de ánimo de hostilidad potencial y al menos de desconfianza que sigue muy vivo 130 años después de los hechos bélicos”<sup>57 58</sup>.

Para ambos países la relación del uno con el otro es un tema muy sensible. Como lo afirma el académico de la Universidad Católica del Perú, Antonio Zapata, la Guerra del Pacífico los marcó profundamente, generando desconfianzas mutuas que hasta muy poco eran fundamentales y hoy se mantienen. Para el país del norte, Chile “ha sido el enemigo por excelencia, la contradicción en estado puro”. Para Chile, el pueblo peruano es “percibido como un pueblo resentido en el alma y dispuesto a seguir disputando con regularidad en el ánimo de la revancha”<sup>59</sup>.

Rodríguez agrega, refiriéndose a los efectos en la propia imagen de la sociedad chilena, después del triunfo sobre Perú en la Guerra del Pacífico: “Hoy parece evidente que ese orgullo mutó en arrogancia focalizada y que esta sirvió poco al interés nacional. En contrapunto con el rencor peruano, amarró el desarrollo futuro de ambos países a una íntima enemistad, que se expresaría, para unos, en la obligación de conservar lo ganado y, para otros, en la necesidad de recuperar lo perdido. Ese amarre impediría asomarse a las posibilidades de una cooperación que los potenciara a ambos conjuntamente”<sup>60</sup>.

Por otra parte, pero desde la misma perspectiva histórica, la demanda boliviana por lograr una salida al mar a través de territorios chilenos que alguna vez fueron peruanos y las condiciones que imponen los acuerdos de paz firmados en distintas instancias binacionales, aportan otra variable de compleja solución. Las circunstancias vividas en los últimos 100 años parecieran confirmar los dichos

57 FERNANDOIS, J. De la paz final a la paz herida. En: Konrad Adenauer Stiftung, Inst. de Est. Internac., PUC del Perú, & Universidad de Chile, *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos* (p. 66). Lima. Equis Equis S.A., 2011.

58 En rigor, la relación binacional ha sido históricamente irregular, en especial durante el siglo XIX, en el cual se produjeron los procesos de independencia y consolidación de los Estados sudamericanos. La independencia del Perú, promulgada en 1821, fue consecuencia de la acción victoriosa del Ejército Unido Libertador del Perú, el que se formó sobre la base del Ejército Expedicionario Libertador del Perú, nacido en Chile con fuerzas argentinas y chilenas al mando del general José de San Martín (según decreto de creación firmado por O’Higgins y Zenteno, disponible en el Archivo Nacional, fondo Ministerio de Guerra, Vol. 93, folio 27. Citado por Renato Valenzuela Ugarte en *Bernardo O’Higgins: el Estado de Chile y el poder naval*, p. 153). Solo 15 años después Perú pactaría una alianza con Bolivia contra Chile, lo que llevó a la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, culminada en 1839. A poco más de 20 años del término de esa guerra Chile y Perú se unieron para defenderse de la agresión de España, instancia en la que más allá de las causas que la originaron o de las acciones bélicas que se desarrollaron, dan cuenta de la voluntad de entonces para conjurar juntos una amenaza común; sin embargo, poco o nada se recuerda de aquello.

59 ZAPATA, A. De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú. En: Konrad Adenauer Stiftung, IDEI, Pontificia Universidad Católica del Perú, & Universidad de Chile, *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 2 Aspectos históricos*. Lima. Equis Equis S.A., 2011.

60 RODRÍGUEZ. Loc. Cit. 2004.

del expresidente boliviano Daniel Salamanca: Chile puso un candado al mar para Bolivia y le entregó la llave al Perú. De esta manera, encontramos otro elemento que dificulta el entendimiento y ancla las relaciones chileno-peruanas en un punto situado temporalmente en más de cien años. Esta situación se ha conservado en el tiempo pese a que ha habido importantes esfuerzos históricos por superarla<sup>61</sup>.

A pesar de las iniciativas por dejar atrás la lógica de suspicacia, esta tensión latente no se ha superado y más aún se mantiene vigente. En las últimas décadas del siglo XX los gobiernos militares en Santiago y Lima –ambos con orígenes y agendas muy distintas– llevaron las relaciones a instancias de gran entendimiento, pero también a momentos de alta tensión. Posteriormente, la vuelta a la democracia, mucho antes en Perú que en Chile, también marcó notables diferencias: mientras los gobiernos de Belaunde Terry y Alan García luchaban contra una grave crisis económica y un violento terrorismo, Chile intentaba la transición política para regresar a la normalidad institucional después de 17 años de un exitoso gobierno militar<sup>62</sup>.

Un arduo trabajo de ambas partes permitió recomponer las relaciones y alcanzar en 1999 el Acta de Ejecución ya antes mencionada, haciendo suponer que las relaciones binacionales avanzaban hacia un nuevo estadio. No obstante, no todo había quedado resuelto. En un artículo publicado algunos años antes, el almirante chileno Francisco Ghisolfo puso atención en un hecho: “En cuanto a la situación de la frontera marítima con el Perú, no es tan sólida como se deduce de los acuerdos firmados y podría entrar en situación de crisis en cualquier momento. No pocas son las voces peruanas que estiman que el paralelo que constituye el límite no fue una buena solución para el Perú y como está establecido en un acuerdo tripartito de índole pesquero, según ellos no constituye una delimitación definitiva”. Continuó dando muestras de una aguda habilidad para mirar el futuro: “Es evidente que, en algún momento, los peruanos podrían volver sobre el asunto pidiendo la delimitación de la frontera marítima en base al principio de la equidistancia... Lo anterior se visualiza como un motivo de crisis para el inicio del próximo siglo”<sup>63</sup>.

---

61 Un hito importante y favorable para las relaciones entre ambos países fue la declaración de Santiago, firmada en 1952 (en la que se incluyó también Ecuador), que estableció la existencia de un Territorio Marítimo de 200 millas para cada país. Poco a poco numerosos países fueron adscribiendo la tesis, hasta que la Convención del Mar de Naciones Unidas en 1982 la ratificó. En ella se determina que todo país posee un Mar Territorial (12 millas náuticas) y una Zona Económica Exclusiva (200 millas náuticas).

62 Las postrimerías del siglo XX dieron cuenta de nuevos esfuerzos por lograr sellar lo acordado en 1929 y, en consecuencia, producir el real acercamiento. Sin embargo, las llamadas Convenciones firmadas en 1993 en Lima por ambos cancilleres finalmente desembocaron en un nuevo motivo de tensión. En 1992, Fujimori envió a su canciller Augusto Blaker Miller a Santiago con el propósito de “romper la inercia y resolver el conflicto”, avanzando en los temas pendientes del Tratado de 1929 (BLAKER, 1993, p. 161.) El canciller chileno Silva Cimma, por su parte, impulsó el acuerdo asumiendo que era una buena instancia para negociar. De hecho, argumentó ante oficiales de la Armada de Chile que “se aprecia como poco probable una eventual actitud hostil de parte de las Fuerzas Armadas peruanas hacia nuestro país, en razón de la extrema debilidad económica peruana, de la desintegración de su sociedad y de la gran vulnerabilidad de su gobierno en el plano internacional” (RODRÍGUEZ. Loc. Cit. 2004). El autogolpe de Fujimori en abril de 1992 y la siguiente inestabilidad política frenaron la iniciativa, la que se reactivó en 1993, lográndose la firma en mayo de ese año en Lima, por parte de los cancilleres Silva Cimma y Oscar de la Puente y Raygada, sucesor de Blaker. El texto fue aprobado por el Senado chileno y se tramitó a la Cámara de Diputados. En Perú, sin embargo, fue fuertemente rechazado por amplios sectores de la sociedad; ante la inminencia de las elecciones presidenciales y la baja popularidad que mantenía, Fujimori retiró sin previo aviso la propuesta de acuerdo desde el Congreso ocasionando una grave crisis diplomática entre ambos países.

63 GHISOLFO, F. *El factor político-estratégico en la frontera oceánica chilena*. Revista de Marina (821), julio-agosto 1994.

En efecto, un nuevo golpe vino a quebrar la tranquilidad: el Congreso peruano aprobó en el año 2005 la Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo<sup>64</sup>, que permitió una renovada interpretación jurídica y sentó los fundamentos que sustentaron la demanda de Perú a Chile ante La Haya reclamando una nueva delimitación marítima entre ambos países. Esta fuente de tensión vino recién a resolverse en lo sustancial en enero del 2014, cuando la CIJ de La Haya emitió su fallo<sup>65</sup>; pero se levantó un nuevo contencioso relacionado con un supuesto “triángulo terrestre” resultante del veredicto, sobre el cual ambos países reclamaron soberanía<sup>66</sup>.

En noviembre del año 2015 nuevamente se produciría una crisis diplomática entre ambos países. El domingo 8 de ese mes el entonces presidente Ollanta Humala promulgó la ley que creó el distrito denominado La Yarada-Los Palos, en el cual se incluyó este polémico “triángulo terrestre” que Chile reclama como de su propiedad. El gobierno chileno envió una nota de protesta y adoptó otras medidas diplomáticas como manifestación de su molestia<sup>67</sup>.

Desde esa fecha hasta ahora las relaciones binacionales se han recompuesto sustancialmente y no ha habido mayores tensiones locales como tampoco a nivel de gobiernos centrales. En el acta del VI Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, llevado a cabo los días 6 y 7 de septiembre de 2017, el jefe de la delegación peruana embajador Juan del Campo expresó “el alto nivel de las relaciones bilaterales, y el firme compromiso de los Jefes de Estado de ambos países por intensificar los vínculos entre ambos pueblos, con énfasis en las poblaciones de frontera”<sup>68</sup>. Destacó, asimismo, la realización del Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional entre el Perú y Chile, desarrollado en julio de ese mismo año, en el cual se adoptaron importantes acuerdos en materias de integración y desarrollo.

Un año después, el presidente Piñera y el presidente Vizcarra se reunieron en Santiago de Chile los días 26 y 27 de noviembre de 2018, en el marco del Encuentro Presidencial y el II Gabinete Binacional de Ministras y Ministros de Chile y del Perú. En la ocasión se destacó el cumplimiento de más de un 90% de los 121 acuerdos adoptados en el I Gabinete Binacional y, además, se firmó una declaración de 54 puntos que considera aspectos de las más diversas índoles: seguridad y defensa, medio ambiente, fronteras, minería, agricultura, turismo, etc. Junto con ello, se suscribieron 13 instrumentos bilaterales<sup>69</sup>.

64 Congreso del Perú. Ley 28621, Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo del Perú. [en línea] Lima, 2005. [Fecha de consulta: 22 de agosto de 2018] Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/900D4A1AF366D1630525790A005E5E11/\\$FILE/28621.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/900D4A1AF366D1630525790A005E5E11/$FILE/28621.pdf)

65 Sentencia dictada por la Corte Internacional de Justicia, el 27 de enero de 2014.

66 Mientras Chile sostiene que el límite terrestre se inicia en la intersección del paralelo que cruza el Hito 1 con la línea de baja marea ubicada a 323 metros hacia el oeste del hito 1 (corresponde al punto de inicio de la frontera marítima binacional), el Perú argumenta que la frontera terrestre entre ambos países comienza donde la línea de la Concordia intercepta el borde costero en baja marea, en el llamado “Punto Concordia”.

67 EMOL. [en línea]. Santiago, 2015 [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2019]. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/11/07/758149/Chile-rechaza-promulgacion-de-nuevo-distrito-peruano-y-anuncia-nota-de-protesta.html>

68 DEL CAMPO, J. *Discurso de bienvenida. VI Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile*. [en línea]. Tacna, 2017. [Fecha de consulta: 19 de marzo de 2019] Disponible en [https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per\\_Acta\\_2017.pdf](https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per_Acta_2017.pdf)

69 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Declaración de Santiago. [en línea]. 2018 [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019] Disponible en <https://minrel.gob.cl/declaracion-de-santiago-por-encuentro-presidencial-y-ii-gabinete/minrel/2018-11-27/170550.html>



Sin embargo, llama la atención un hecho: no hay una sola palabra o frase que declare explícitamente o al menos permita deducir la existencia de una mirada chilena de largo plazo, basada en anticipación estratégica, excepto en el punto 18 donde se manifiesta el apoyo a “la gestión que viene realizando el Perú con miras a fortalecer la cooperación, la gobernanza y la implementación de la Visión Estratégica 2030”, pero refiriéndose solo al vecino país.

Surge naturalmente, entonces, la duda sobre la existencia de un plan similar en Chile que recoja la idea de un proyecto país integral que se pretenda alcanzar en un futuro de mediano plazo, tal como ocurre en Perú y que se encuentra a firme a partir del 29 de abril del presente año, materializada por la “Visión al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional. Esta visión representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar que queremos alcanzar en el país al 2050”<sup>70</sup>.

En su página web el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), organismo técnico especializado que dirige el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú, indica que “la Visión del Perú al 2050 orienta la mejora continua de políticas y planes que guían las acciones del Estado, sociedad civil, academia, empresas y organismos cooperantes a fin de lograr una vida digna para todas las personas, a través de un desarrollo inclusivo y sostenible a nivel nacional”<sup>71</sup>.

## Conclusiones y reflexiones

Como se indicó en páginas anteriores, lo relacionado con modelos de planificación estratégica es suficientemente conocido, por lo que solo se estima necesario concluir sobre algunos aspectos generales de su aplicación, habida consideración que este trabajo no tiene pretensiones propositivas. Ya es sabido que existen varios modelos para hacer concreta la idea de planificar estratégicamente, dado que desde ser una herramienta propia del mundo militar para conseguir objetivos bélicos, ha transitado a constituir un instrumento utilizado en todas las áreas de la vida, para alcanzar objetivos de diferentes tipos. De ahí entonces que han surgido diversos modelos, todos los cuales en términos generales incluyen una primera etapa de evaluación y definición de la posición estratégica actual, que incluye un análisis del estado en que se está, es decir lo que se es; una segunda etapa de identificación de la posición estratégica deseada, que considera lo que se quiere llegar a ser; una tercera etapa de identificación de las brechas entre lo actual y lo deseado; una cuarta etapa que incluye el diseño e implementación de estrategias destinadas a cerrar las brechas; y, finalmente, la evaluación, retroalimentación y ajustes, que se darán durante la ejecución de la planificación.

Al respecto, es esencial entender que estos procesos no son secuenciales, sino muchas veces son simultáneos en algunas de sus fases o partes de ellas; iteran permanentemente y deben ser ajustados en función de la forma como evolucionen las variables externas e internas que impactan al país o entidad. Asimismo,

---

70 CEPLAN. Visión Perú 2050. [en línea]. Lima, 2019. [Fecha de consulta: 23 de julio de 2019] Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

71 Ibíd.

se debe considerar que no existen modelos de planificación universales; por el contrario, cada modelo debe diseñarse sobre la base de aspectos tales como la cultura o idiosincrasia, el grado de desarrollo y robustez institucional, el tiempo y los recursos disponibles, el grado de información y capacidad de obtención que se tenga, entre otras consideraciones.

Un aspecto esencial es definir el horizonte temporal de planificación, lo que resulta siempre muy controversial. En rigor, no hay estándares al respecto. Sin embargo, para países como Chile y Perú que podrían ser calificados como potencias medias regionales, pareciera aconsejable identificar ciclos marcados por la visibilización de los efectos de la aplicación de políticas públicas gravitantes en la vida nacional, capaces de generar cambios culturales generacionales. Según lo propone el Dr. Rafael Calduch en su material docente titulado “Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales”, el largo plazo comprende entre dos y tres décadas, tiempo que demora en producirse un relevo generacional en las élites dirigentes<sup>72</sup>.

En otro orden de ideas, en algunas ocasiones se confunde la aplicación de instrumentos destinados a hacer una mejor gestión del Estado con una concepción estatista de hacer gobierno. La planificación estratégica no implica una excesiva intervención del Estado en aspectos que le corresponden al libre albedrío de los ciudadanos, sino solo una herramienta para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos en aquellas áreas que le competen y una orientación a los privados en aquellas que le son propias.

Resulta conveniente recordar que Maritain identificaba como tareas indelegables por parte del Estado “el mantenimiento de la ley, el fomento del bienestar común y el orden público, así como la administración de los asuntos públicos”. En tal sentido, hay preguntas cuyas respuestas solo puede dar el Estado y que deben ser resueltas con mirada de futuro y con una planificación de largo plazo. Entre muchas otras: ¿Cuáles son los desafíos actuales y emergentes a la seguridad? ¿Qué instituciones armadas, policiales y civiles se necesitan para enfrentarlos? ¿Cuáles son los efectos de formar parte de sistemas de seguridad, suscribir tratados o crear alianzas estratégicas con otros Estados? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de pertenecer a bloques y firmar tratados de tipo económico binacionales?

Por otra parte, hay ciertas áreas donde al sector privado simplemente no le interesa operar, tales como las tareas asociadas al desarrollo e integración de sectores aislados, de los cuales Chile tiene muchos dada su particular conformación territorial. Un claro ejemplo es la construcción de rutas que han permitido alcanzar zonas remotas y de difícil acceso, como lo son la Carretera Austral y los caminos altioplánicos, muchos de los cuales habilitan la interconexión con zonas aisladas de países limítrofes.

72 CALDUCH, Rafael. Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales. [en línea]. Universidad Complutense de Madrid. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2018]. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>

En la misma línea de análisis es necesario considerar que el principal interés que mueve al sector privado es maximizar y obtener un retorno en el mínimo de tiempo, aun considerando inversiones de largo plazo. Esto, en su relación con el Estado, tiene a lo menos dos aspectos sobre lo que es necesario reflexionar: el primero, sin cuestionar el legítimo interés del sector privado (que obedecen a una lógica), se debe aceptar que muchas veces colisiona con el interés del Estado, que es como ya se vio antes, velar por el bien común; en consecuencia, el Estado debe asumir tareas cuya rentabilidad no es de tipo financiero o que poseen riesgos que ningún privado querrá aceptar. Un segundo aspecto dice relación con el rol que tiene el Estado en cuanto a proveer una institucionalidad que garantice a los privados la consecución y goce de los beneficios por los cuales está desarrollando sus proyectos, independiente de su horizonte temporal. En ambos casos, la mirada de largo plazo del Estado, hecha concreta a través de una planificación estratégica, resulta indispensable.

Finalmente, es posible evidenciar que Perú ha desarrollado la capacidad para generar un imaginario consensuado y la estructura orgánica y conceptual destinada a materializarlo. Eso constituye una enorme fortaleza, que lamentablemente no se replica en Chile. En consecuencia, se produce una asimetría que eventualmente puede atentar contra la posibilidad de vislumbrar oportunidades y explotarlas oportunamente, como también prevenir problemas. Más aún, en un estadio de mucha mayor evolución y perfeccionamiento institucional a ambos lados de la frontera, podría incluso pensarse en una mirada futura común y una planificación estratégica coherente, que permita a los dos países potenciarse y protegerse mutuamente.

Para terminar, es necesario poner atención en que esta disparidad de capacidades para planificar a largo plazo puede constituir un riesgo en la generación de confianzas mutuas, al favorecer la incertidumbre. Podríamos estar en presencia, entonces, del escenario que nos planteaba Waltz.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLAN, P. (2010). Ontologías y explicaciones en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Ciencia Política*, XXI(1), 77-106. Recuperado el 2 de abril de 2017, de <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10926/000344394.pdf?sequence=1>
- ARANGUIZ Pinto, S. (Junio de 2006). Eduardo Cavieres y Cristóbal Aljovín de Losada (compiladores). Chile-Perú. Perú-Chile. 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y culturales. (I. d. Chile, Ed.) *Historia*, 39(1). Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33413925>
- ARMIJO, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el sector público*. Recuperado el 19 de enero de 2018, de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_estrategica.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf).
- BARRIOS, M., JAGUARIBE, H., RIVAROLA, A., & CALDUCH Cervera, R. (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos.
- BORJA, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. México D.F. Fondo de la Cultura Económica.
- BUSTOS, J. (2004). La administración del Estado. Hacia un modelo de gestión y planificación estratégica. *Actas XXXIV Jornadas de Derecho Público*. Santiago de Chile: CyC Impresores.
- CALDUCH, R. (s.f.). *Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales*. [en línea]. Universidad Complutense de Madrid. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2018]. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>
- CEPLAN. Visión Perú 2050. [en línea]. Lima, 2019. [Fecha de consulta: 23 de julio de 2019] Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- DASTIS, A. (2017). *Diccionario LID. Diplomacia y relaciones internacionales*. Madrid: LID Editorial, 2017.
- DAVARA Rodriguez, F. (2015). Planificación estratégica e inteligencia económica: herramientas de gestión del cambio. *Cuadernos de Estrategia*, 174, 189-211.
- DE JOUVENEL, B. (1966). *El arte de prever el futuro político*. Madrid. Ediciones Rialp S.A.
- DE JOUVENEL, H. (2004). *An invitation to Foresight*. (H. Fish, Ed.) Paris. Futuribles.
- DEL CAMPO, J. (2017). Discurso de bienvenida. *VI Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile*. Tacna.

- FERMANDOIS, J. (2011). De la paz final a la paz herida. En: Konrad Adenauer Stiftung, Inst. de Est. Internac., PUC del Perú , & Universidad de Chile, *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos*. Lima. Equis Equis S.A.
- GARAY, C. (2003). *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Santiago. Impreso Servicios Gráficos.
- GHISOLFO, F. (JUL-AGO de 1994). El factor político-estratégico en la frontera oceánica chilena. *Revista de Marina* (821).
- GODET, M. & DURANCE , P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. (UNESCO, Ed.)
- GÓNGORA, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria.
- GRIFFITHS, J. (2011). *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*. Santiago de Chile. RIL Editores.
- GUERRA, H. (2016). Grupo generación de diálogo Perú-Chile/Chile-Perú: siete años de construcción de confianza. En: I. P. Konrad Adenauer Stiftung, *Desafíos en la relación entre Chile y Perú*. Lima. Negociaciones Krismar S.R.I.
- GUTIÉRREZ, C. (2013). Chile-Perú: cooperación para una agenda de seguridad multidimensional. En: I. P. Konrad Adenauer Stiftung, *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 5: aspectos de defensa y seguridad*. Santiago de Chile. Gráfica Funny S.A.
- HOBBS, T. (1994). *El Leviatan Tomo I*. México: Gernika.
- INAYATULLAH, S. (2017). *Estudios del futuro: teorías y metodologías*. Recuperado el 30 de Junio de 2017, de <https://www.bbvaopenmind.com/articulo/estudios-del-futuro-teorias-y-metodologias/?fullscreen=true>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (Junio de 2004). Cuadernos de Estrategia. *Estudios sobre inteligencia: Fundamentos para la seguridad internacional*. Madrid, España: Imprenta Ministerio de Defensa.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1997). *Partidos políticos y gestión estratégica*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones S.A.
- KEOHANE, R. & NYE, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.
- LAKE, D. (2008). The State and International Relations. En: C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations Part II*. New York.
- LE DANTEC, F. (2011). La aplicación universal del pensamiento estratégico. En: M. Bartolomé. *Seguridad y Defensa en tiempos del bicentenario*. Washington D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies.

- LÓPEZ, D., & MUÑOZ, F. (2011). Chile y Perú: La relación comercial e inversiones. En: Konrad Adenauer Stiftung, IDEI, Pontificia Universidad Católica de Lima, & Universidad de Chile, *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*. Lima. Equis Equis S.A.
- MILET, P., & ROJAS, F. (1999). *Chile-Perú ¿camino hacia la confianza o la tensión?* Santiago: FLACSO-Chile.
- MOLINA, P. (Enero-Junio de 2010). El debate interparadigmático de las relaciones internacionales. *Revista Venezolana de Ciencia Política*(37). Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/34710/1/articulo1.pdf>
- RODRÍGUEZ, J. (2004). *Chile-Perú. El siglo que vivimos en peligro*. Santiago. Quebecor World Chile.
- ROSS, C. (2012). Los desafíos de la política exterior chilena. En: C. Ross & M. Artaza. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile. RIL Editores.
- SÁNCHEZ Debernardi, M. (2013). Avances que fortalecen la confianza mutua entre el Perú y Chile, desde el punto de vista de la seguridad la defensa. En: I. P. Konrad Adenauer Stiftung, *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad*. Santiago de Chile. Gráfica Funny S.A.
- SERRA DEL PINO, J. (2014). *Inteligencia y análisis prospectivo: la gestión de la incertidumbre*. Quito. Eskeletra Editorial.
- SHEEHAN, M., & WYLLIE, J. (1988). *Glosario de Defensa*. Madrid: ARTEGRAF INDUSTRIAS GRAFICAS S.A.
- SMITH, P. (1987). Long-Range Planning: A national Necessity. En: P. Smith, J. Allen, J. Stewart, & D. Whitehouse, *Creating Strategic Vision*. Washington DC: National Defense University Press.
- TELLO, Á. (2011). La incertidumbre estratégica. En: M. Bartolomé, *Seguridad y defensa en tiempos del bicentenario*. Washington DC. Center for Hemispheric Defense Studies.
- TOKATLIAN, J., & PARDO, R. (Juio-Septiembre de 1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios internacionales*, 23(91).
- WALTZ, K. N. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- ZAPATA, A. (2011). De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú. En Konrad Adenauer Stiftung, IDEI, Pontificia Universidad Católica del Perú, & Universidad de Chile, *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 2 Aspectos históricos*. Lima. Equis Equis S.A.

ZWITTER, A. (Diciembre de 2015). Big Data and International Relations. *Ethics & International Affairs* (29).

## OTRAS FUENTES

Aduanas Chile. Comienza a operar grupo Chile-Perú contra el contrabando [en línea]. Santiago, 2019. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en <https://www.aduana.cl/comienza-a-operar-grupo-chile-peru-contra-el-contrabando/aduana/2019-06-24/155528.html>

CEPLAN. Visión Perú 2050. [en línea]. Lima, 2019. [Fecha de consulta: 23 de julio de 2019] Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

Congreso del Perú. Ley 28621, Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo del Perú. [en línea] Lima, 2005. [Fecha de consulta: 22 de agosto de 2018] Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/900D4A1AF-366D1630525790A005E5E11/\\$FILE/28621.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/900D4A1AF-366D1630525790A005E5E11/$FILE/28621.pdf)

EMOL. [en línea]. Santiago, 2015 [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2019]. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/11/07/758149/Chile-rechaza-promulgacion-de-nuevo-distrito-peruano-y-anuncia-nota-de-protesta.html>

Ejército de Chile. Ejercicio Concordia 2018. [en línea]. Santiago, 2018 [Fecha de consulta: 22 de agosto de 2019] Disponible en <https://www.ejercito.cl/noticias/Ejercicio+%26ldquo%3BConcordia+Ej%26eacute%3Brcito+2018%26rdquo%3B+en+Arica-2476>

Encuesta CASEN 2015. [en línea]. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, 2015. [fecha de consulta: 22 de marzo de 2019]. Disponible en [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN2015INMIGRANTES\\_21122016\\_EXTENDIDA\\_publicada.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN2015INMIGRANTES_21122016_EXTENDIDA_publicada.pdf).

Encuesta CASEN 2017: RADIOGRAFÍA A LA INMIGRACIÓN EN CHILE. [en línea]. Libertad y Desarrollo. Santiago, 2017. [fecha de consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/tp-1384-inmigracion-casen-2017.pdf>

Estimación de personas extranjeras residentes en Chile. [en línea]. INE. Santiago, 2019. [fecha de consulta: 18 de agosto de 2019] Disponible en [https://www.ine.cl/docs/default-source/default-document-library/estimaci%C3%B3n-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-al-31-de-diciembre-de-2018.pdf?sfvrsn=69145bd2\\_0](https://www.ine.cl/docs/default-source/default-document-library/estimaci%C3%B3n-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-al-31-de-diciembre-de-2018.pdf?sfvrsn=69145bd2_0)

GESTIÓN. [en línea]. Lima, 2018 [Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2018]. Disponible en <http://gestion.pe/politica/chile-y-peru-inauguran-aduana-que-pasaran-7-millones-personas-al-ano-2202493>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Balance anual 2017. [en línea] Embajada de Chile en Perú, 2018 [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2018] Disponible en <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/08/Per%C3%BA-anual2017-3.pdf>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Declaración de Santiago. [en línea]. 2018 [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019] Disponible en <https://minrel.gob.cl/declaracion-de-santiago-por-encuentro-presidencial-y-ii-gabinete/minrel/2018-11-27/170550.html>
- Organización de Estados Americanos. Conferencia especial sobre Seguridad. [en línea]. Ciudad de México, 2003. [Fecha de consulta: 20 de marzo 2019]. Disponible en [www.oas.org/es/CE00339S03 .pdf](http://www.oas.org/es/CE00339S03.pdf)
- Prochile. *Comercio Exterior con Perú 2009*. [en línea]. Santiago, s.f. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2018] Disponible en [https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/COMERCIO\\_EXTERIOR\\_PERU\\_2009.pdf](https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/COMERCIO_EXTERIOR_PERU_2009.pdf)
- Prochile. *Como hacer negocios con Perú 2018*. [en línea]. Direcon, 2018 [Fecha de consulta: 12 de abril de 2019] Disponible en [https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/como\\_hacer\\_negocios\\_con\\_peru\\_2018.pdf](https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/como_hacer_negocios_con_peru_2018.pdf)
- V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 2002. Declaración de Santiago de Chile [en línea]. Santiago, 2002 [Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019]. Disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/d0000196.htm>







# TEMAS DE ACTUALIDAD



## SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMOS LETALES (LAWS). REFLEXIONES PARA UN DEBATE<sup>∞</sup>

FULVIO QUEIROLO PELLERANO

### RESUMEN

*Armonizar criterios sobre la legitimidad del uso de sistemas de armas inteligentes en operaciones militares constituiría "a priori" un ejercicio debatible, principalmente por los efectos colaterales que dichos ingenios tecnológicos pueden provocar, aun cuando estén bajo el control de operadores o controladores y cumplan las normas del derecho internacional humanitario; sin embargo, si ese mismo instrumento posee la cualidad de "autónomo", se transformaría en un elemento conocido como "Sistema de Arma Autónomo Letal" (LAWS de acuerdo a su sigla en inglés), posesionándose en una dimensión superlativa que requerirá precisiones legales y éticas. En consecuencia, el objetivo de este trabajo es explorar y describir, a partir de la conceptualización internacional, sobre la posibilidad de establecer límites a la mencionada autonomía y desde dicha noción debatir respecto de la conveniencia de desarrollar instrumentos normativos vinculantes que regulen esta tecnología en operaciones militares.*

**Palabras clave:** *Inteligencia artificial; arma autónoma letal; Derecho Internacional Humanitario; seguridad y defensa.*

## SYSTEMS OF LETHAL AUTONOMOUS WEAPONS (LAWS). REFLECTIONS FOR A DEBATE

### ABSTRACT

*Harmonizing criteria on the legitimacy of the use of intelligent weapons systems in military operations would be "a priori" a debatable exercise, mainly because of the side-effects that such technological gadgets can have, even if under the control of operators or controllers and comply with the rules of international humanitarian law; however, if that same instrument possesses the "autonomous" quality, it would become an element known as the "Lethal Autonomous Weapon Sys-*

- 
- Profesor de Academia en la asignatura de Historia y Estrategia Militar; magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE); Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica (ACAGUE); también posee grado de Diplomado en Seguridad Internacional y Operaciones de Paz; en Estudios Internacionales de Defensa (ANEPE) y Doctrina Operacional (ACAGUE). Fue Observador Militar en la misión de Naciones Unidas UNTSO, en Medio Oriente (2003/2004); luego Jefe de Departamento de Logística en Haití, MINUSTAH (2007/2008) y, finalmente, Agregado Militar de Chile en Israel (2013/2015). En la actualidad dirige el Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la ANEPE. Chile. [fqueirolo@anepe.cl](mailto:fqueirolo@anepe.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

- ∞ Fecha de recepción: 150519 - Fecha de aceptación: 281119.

*tem” (LAWS), possessing it in a superlative dimension that will require legal and ethical precisions.*

*Consequently, this work aims to explore and describe, from international conceptualization, the possibility of setting limits on the aforementioned autonomy and from that notion, to discuss the interest of developing binding regulatory instruments to rule this technology in military operations.*

**Key words:** *Artificial intelligence; lethal autonomous weapon; International Humanitarian Law; security and defense.*

## **SISTEMAS DE ARMAS AUTÔNOMOS LETAIS (LEIS). REFLEXÕES PARA UM DEBATE**

### **RESUMO**

*Harmonizar critérios sobre a legitimidade do uso de sistemas de armas inteligentes em operações militares constituiria “a priori” um exercício discutível, principalmente por causa dos efeitos colaterais que tais engenhosidades tecnológicas podem provocar, mesmo que sob o controle de operadores ou controladores e cumpram as normas do Direito Internacional Humanitário; no entanto, se esse mesmo instrumento possui a qualidade de “autônoma”, ele se tornaria um elemento conhecido como o “Sistema de Armas Autônomas Letais” (LAWS de acordo com a sua sigla em inglês), posicionando-se em uma dimensão superlativa que exigirá precisão legal e ética. Consequentemente, o objetivo deste trabalho é explorar e descrever, a partir da conceituação internacional, sobre a possibilidade de estabelecer limites à autonomia mencionada e, dessa noção, debater a conveniência de desenvolver instrumentos normativos vinculativos que regulam esta tecnologia em operações militares.*

**Palavras-chave:** *Inteligência artificial; arma autônoma letal; Direito Internacional Humanitário; segurança e defesa.*

### **Estado del arte a modo de introducción**

Una consecuencia de las temáticas abordadas por el Foro Económico Mundial de Davos 2016, Suiza, fue comenzar a debatir sobre el impacto, retos y desafíos que impondría la “Cuarta Revolución Industrial”<sup>1</sup>, instalando una discusión global sobre la trascendencia que tendría para la sociedad, y en lo particular para los gobiernos, el desarrollo tecnológico, cuestión que sin duda no dejó de inquietar a los presentes, y al mundo en general, principalmente una vez que se hiciera público uno de sus postulados que establece “no solo consiste en máquinas y sistemas inteligentes conectados. Su alcance es más amplio. Al mismo tiempo, se

---

1 SCHWAB, Klaus. La Cuarta Revolución Industrial, WEF. Disponible en: [http://40.70.207.114/documentosV2/La%20cuarta%20revolucion%20industrial-Klaus%20Schwab%20\(1\).pdf](http://40.70.207.114/documentosV2/La%20cuarta%20revolucion%20industrial-Klaus%20Schwab%20(1).pdf)

*producen oleadas de más avances en ámbitos que van desde la secuenciación genética hasta la nanotecnología, y de las energías renovables a la computación cuántica<sup>2</sup>.*

Es en este sentido que el desarrollo tecnológico-industrial, bajo los parámetros de la “Cuarta Revolución”, muestra peculiaridades vinculadas con velocidad, escala y alcances sin precedentes, escenario que distintas administraciones, alrededor del mundo, se encuentran perseverando para adaptar sus propias nociones o conceptualizaciones en políticas que procuren una suerte de regulación vinculante, idealmente global, para enfrentar esta verdadera transformación impulsada por el desarrollo y acceso a nuevas tecnologías, las que se encuentran diseminadas en diversos ámbitos del quehacer humano y prometen enormes beneficios a quienes las incorporan.

Tal ha sido el vertiginoso avance de Sistemas Aéreos no Tripulados, en inglés Unmanned Aerial System (UAS), que el Foro Económico Mundial (WEF) ha propiciado una regulación de aparatos aéreos automatizados teniendo como objetivo el facilitar el acceso de bienes y servicios de sociedades que muestran enormes carencias, especialmente de accesibilidad. En este sentido, un equipo liderado por “Drones y Tomorrow’s Airspace”<sup>3</sup> ha avanzado en la recopilación de experiencias alrededor del mundo y, en esta función, luego de recoger evidencias físicas presentó un registro de consideraciones para que los gobiernos las puedan incorporar de manera voluntaria, sin pretender su vinculación, pero que podrían constituir una base sólida para normar globalmente estos sistemas en condición de urbanos.

A la fecha, resulta evidente que el progreso tecnológico, en el ámbito de la seguridad y defensa, enfrenta retos de dimensiones nunca antes vistas. Por lo pronto, ya es claro el efecto que ha tenido la incorporación de la dimensión del ciberespacio en esta problemática con la presencia de cánones alusivos a la ciberseguridad y ciberguerra, campo que ha mostrado su faceta más controversial con irrupciones en infraestructuras críticas y su consecuente denegación de servicios, o bien la sustracción de datos, públicos y privados, cuyos propósitos son sorprendentes e inesperados, solo por nombrar algunos ejemplos.

En efecto, el perfeccionamiento y convergencia multidisciplinaria de la ciencia, la cibernética, la tecnología y la biología, potenciadas por la Inteligencia Artificial (IA)<sup>4</sup>, se ha posesionado en un nivel superlativo pronosticando, en el corto plazo, que actividades tan valiosas y trascendentes como las asesorías para la toma de decisiones se materialicen de manera autónoma. Para admitir lo señalado, bastaría con observar que nuevas aplicaciones de IA se encuentran integradas a: sistemas de alerta temprana para catástrofes; navegación autónoma de aviones;

2 Ibid.

3 WEF. Advanced Drone Operations Toolkit: Accelerating the Drone Revolution. Informe de diciembre 2018. (Último acceso: 10 de abril 2019). Disponible en: [file:///C:/Users/F.Queirolo/Desktop/WEF\\_Advanced\\_Drone\\_Operations\\_Toolkit.pdf](file:///C:/Users/F.Queirolo/Desktop/WEF_Advanced_Drone_Operations_Toolkit.pdf)

4 IA: “Vinculada al desarrollo de programas computacionales que son capaces de aproximarse a muchas habilidades cognitivas humanas, automatizando algunas de ellas por completo e incluso mejorando lo que los humanos pueden hacer en otras”. Basado en Nils J. Nilsson, *The Quest for Artificial Intelligence: A History of Ideas and Achievements*, Cambridge University. Septiembre 2009, p. 589. Disponible en: <https://ai.stanford.edu/~nilsson/QAI/qai.pdf>

buques y drones sincronizados para tareas complejas; cámaras de reconocimiento facial para controles de acceso; y prontamente veremos automóviles voladores sobre nuestras ciudades, etc., ambiente que presionará e impulsará a los gobiernos al desarrollo de herramientas creativas que procuren, al menos, su control, considerando los alcances ilimitados que podría exhibir la autonomía.

En esta materia el “GLOBAL TRENDS, Paradox of Progress”, en un estudio llevado a cabo el 2016, resalta la marcada tendencia tecnológica que han incurrido ciertos instrumentos de guerra o sistemas de armas, lo que permitiría a diferentes actores (Estados, agentes no estatales, sub-estatales e incluso individuos), acceder a sofisticadas armas inteligentes, incrementando la diversidad de actores en conflictos marcados por un ambiente cada vez más difuso. En este sentido, se establece *“que será frecuente observar ataques a infraestructuras críticas del Estado o del sector privado; ataques de largo alcance con el empleo de sistemas inteligentes, de alta velocidad y a gran escala, reducirán los tiempos de respuesta de las estructuras y organizaciones establecidas, incrementando así el factor sorpresa”*<sup>5</sup>, dando pie para debatir sobre el uso de sistemas remotos y/o autónomos.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), el año 2018 también incursiona, de manera más precisa, sobre *“las consecuencias éticas del empleo de Inteligencia Artificial y Robótica Inteligente a las operaciones militares y las diversas estrategias nacionales o regionales en el campo de la Inteligencia artificial”*<sup>6</sup>, concluyendo:

*“La irrupción de aplicaciones avanzadas de IA altera las capacidades ofensivas y defensivas como ya sucedió con la tecnología aeroespacial o la nuclear. La evolución de la IA acelerará la introducción de robots autónomos, desarrollará aviones de combate no tripulados, y se incorporará a sistemas de armas autónomos”*<sup>7</sup>.

Así podemos establecer que desde el momento en que un sistema de armas no se controle de forma remota como se hace con un dispositivo no tripulado conocido “Unmanned Aerial System” (UAS), popularmente denominado “Drone”, las regulaciones que norman su empleo, hasta ahora, se tornarán progresivamente inadecuadas, constituyendo el principio de un debate que no tendrá pronta conclusión.

Es en este escenario y, particularmente, por razones legales y éticas, donde se observa una tendencia hacia la renuencia de su desarrollo y puesta en servicio de ingenios como los señalados u otros con similares prestaciones en ámbitos terrestres, marítimos o espaciales, encasillándolas como “máquinas asesinas”, para sociabilizar el impacto que podrían causar algunos elementos en operaciones militares con consecuencias insospechadas.

---

5 GLOBAL TRENDS es la publicación elaborada por el National Intelligence Council, destinada a asesorar a los tomadores de decisiones con respecto a las tendencias mundiales con un horizonte temporal de 20 años. Disponible en <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>. Última consulta el 8 de abril de 2019.

6 IEEE.ES. La inteligencia artificial aplicada a la defensa. Documento de Trabajo 06/2018. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2019/DIEEETO-2018La\\_inteligencia\\_artificial.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEETO-2018La_inteligencia_artificial.pdf) Última consulta el 9 de abril de 2019.

7 IEEE.ES. Op. Cit. p. 75.

Entre estas conceptualizaciones se encuentra el premio Nobel Jody Williams<sup>8</sup>, quien desde el 2013 promueve, a través de la ONG “Stop Killer Robots”, la prohibición de robots con cualidades de exterminio, definiéndolas como máquinas que en un futuro próximo serían capaces de atacar objetivos sin ninguna intervención humana. Otras iniciativas como la señalada también han manifestado su preocupación por el uso inapropiado o malicioso de nuevas tecnologías, apoyando la necesidad de generar verdaderos códigos de conducta éticos destinados, al menos, a su restricción.

En el escenario prescrito, la Organización de Naciones Unidas (ONU), con sede en Ginebra, planteó la idea de discutir la conveniencia de regular e incluso prohibir el empleo de LAWS en operaciones militares, actividad que se inicia a partir del año 2014, convocando anualmente a reuniones de expertos quienes, junto a diferentes delegados, representantes y organizaciones internacionales han contribuido con sus planteamientos circunscritos bajo la “Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW)<sup>9</sup>. A la fecha, y luego de siete reuniones, las discusiones han evolucionado desde un nivel de conceptualización y resistencia inicial a la aceptación del problema, presentando últimamente una propuesta de mandato vinculante que establecería su prohibición, cuestión que no tiene a todos contentos, especialmente aquellos intervinientes y proveedores de este tipo de ingenios tecnológicos, los que ya han manifestado sus reparos.

Por estas razones, se considera fundamental el aporte del Instituto para la Investigación del Desarme (UNIDIR)<sup>10</sup>, mediante la entrega de informes que constituyen un marco conceptual que permite centrar el debate acerca de *“la identificación y la discusión de una multitud de características deseables o no deseables, como la practicabilidad, la movilidad o la responsabilidad, potencialmente relacionadas o que describen características de los sistemas de armas autónomos”*<sup>11</sup>, de esta forma se intenta responder a los primeros cuestionamientos que circundaban en torno a ciertas preocupaciones éticas, morales y legales de su empleo.

Así las cosas, en el ejercicio de este trabajo resultará más apropiado referirse a estos ingenios como “Sistemas de Armas Autónomos Letales” (LAWS), para destacar la principal capacidad que podrían alcanzar, así como su desarrollo y empleo, en el contexto de operaciones militares, escenario donde se ha instalado el cuestionamiento descrito, sosteniendo como argumento la real y efectiva capacidad de control humano y desde esta perspectiva contar con herramientas para identificar responsabilidades ante posibles daños colaterales, incluidas víctimas humanas.

8 WILLIAMS, Jody. Ganadora del Premio Nobel de la Paz en 1997 por su trabajo en favor de la prohibición internacional del uso de minas antipersonales y bombas de racimo, así como la retirada de todas las minas. Actualmente promueve la prohibición de LAWS a través de la ONG. Stop Robots Killers. Disponible en: <https://www.stopkillerrobots.org/about/>

9 CCW. Convención de Ciertas Armas Convencionales de la Oficina de Naciones Unidas sede Ginebra. Entorno donde los Estados parte discuten acerca de LAWS a partir de 2014. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument)

10 UNIDIR. Unated Nations Institute for Disarmament Research. Framing Discussions on the Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies. N° 1, 2014. 11p. Disponible en: <http://www.unidir.ch/files/publications/pdfs/framing-discussions-on-the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-en-606.pdf>

11 Ibid.



Como una forma de establecer un parámetro conceptual para abordar de una manera más rigurosa el significado de LAWS, se recogerá lo propiciado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que indica:

*“Cualquier sistema de armas con autonomía en sus funciones críticas, es decir, un sistema de armas que puede seleccionar (buscar, detectar, identificar, rastrear o seleccionar) y atacar (usar la fuerza contra, neutralizar, dañar o destruir) objetivos sin intervención humana”<sup>12</sup>.*

Con todo, desde lo civil a lo militar, el problema queda radicado si los sistemas autónomos estarán en condición de decidir y discriminar sobre qué objetivo actuar sin la intervención humana. Desde ya emerge una dimensión ética y moral sobre el uso de un ingenio con virtudes humanas en operaciones militares, el cual, en condición de máquina, sería sujeto de aplicación de normas del derecho internacional humanitario (DIH), entendiendo que el objeto de dicho canon de conducta ha sido concebido para seres humanos.

En consecuencia, se podría asumir que la instauración de normas, políticas, y estructuras administrativas generales para el control de LAWS constituiría un objetivo esencial para la CCW, y como fórmula se aproximaría a adoptar un modelo similar al propuesto por el WEF sobre drones civiles, para que los Estados, quienes agrupados en instancias internacionales, convoquen a la aceptación de un protocolo que los regule, de lo contrario podría prosperar un vacío legal con consecuencias éticas y morales para la sociedad al verse enfrentada a situaciones operacionales consumadas y que pondrían en riesgo la efectiva aplicación del DIH, entorno que se abordará en este trabajo a fin de aportar con evidencias que dilucidan una hoja de ruta para las autoridades que deban decidir sobre su prohibición o bien restricción.

## **Definiendo la autonomía de lo automatizado**

Establezcamos que un sistema automatizado es aquel que puede seguir una serie de órdenes o comandos pre-programados. Actualmente existe una amplia gama de capacidades automatizadas, tanto en espacios civiles como militares; de hecho, la aviación civil posee sofisticados sistemas de aterrizaje que auxilian a los pilotos en condiciones con poca o nula visibilidad (niebla o noche), también cooperan en la navegación durante extensas jornadas de vuelo, o bien alertan a la tripulación ante eventuales colisiones con otra aeronave, entre otras. En el ámbito civil-terrestre, ya están sorteando, exitosamente, algunas pruebas de vehículos autónomos y que próximamente circularán por las calles del mundo, solo por mencionar ejemplos conocidos y que contribuyen a comprender su significado.

Si bien, en el campo de las operaciones militares, los UAS y otros similares, en ámbitos terrestres y marítimos, son capaces de llevar a cabo varias funciones fijas carecen de la capacidad para tomar decisiones independientes en entornos complejos y dinámicos. En consecuencia, si un sistema automatizado encuentra un problema solo puede seguir una secuencia de comandos (algoritmos) preesta-

12 CICR. “Convention on Certain Conventional Weapons” (CCW). Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), 11-15 april, 2016, Geneva. (Último acceso el 16 de abril 2019), Disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/views-icrc-autonomous-weapon-system>

blecidos, como regresar a la base que lo desplegó, o detenerse y esperar apoyo; aún no poseen la capacidad de concebir soluciones autónomas para enfrentar situaciones inesperadas<sup>13</sup>.

Los sistemas de armas automatizados actuales se basan en algoritmos introducidos que siguen una línea lógica de condiciones que, de cumplirse, darán como resultado respuestas conocidas y estables; así encontramos sistemas complejos en instrumentos de defensa activa como C-RAM13 (Counter Rocket, Artillery and Mortar), misiles anti-buques Close-in Weapon Systems (CIWS) y sistemas de defensa aérea como Iron Dome<sup>14</sup>, todos ellos pueden ser operados de manera remota, incluso con la anulación humana, y su empleo no implica efectos legales mientras se utilicen bajo las normas internacionales del derecho.

Cabe señalar que los sistemas descritos son mayormente defensivos, por lo que una persona en una instalación posee ciertas ventajas por sobre sistemas diseñados en el rol ofensivo. Para estar dentro del marco legal, en caso ofensivo, se requerirá especial atención para asegurar que el operador, en quien descansa la responsabilidad legal y ética, tenga la información adecuada y el tiempo de decisión necesario como para satisfacer el requisito de identificación del blanco, otro de los cuestionamientos presentados en la CCW (principio de distinción del DIH)<sup>15</sup>.

Por el contrario, un sistema de armas autónomo no solo mostraría funciones automatizadas altamente desarrolladas como las descritas, ya que se sumarían propiedades vinculadas a la “disposición e intención”<sup>16</sup>, lo que significa que el sistema debería ser capaz de hacer su propia selección del objetivo y resolver si se compromete en función de sus propias percepciones y comprensión del entorno que lo rodea, escenario ya complejo para un ser humano y aún más para una máquina. Sin embargo, es esta la dimensión que fortalece a aquellos defensores de estos sistemas, al propiciar que los tomadores de decisión requieren respuestas rápidas y de bajo costo, donde la IA instalada en estos ingenios son útiles y muy superiores a las del ser humano.

El alcance sobre la “disposición” significa que el sistema autónomo debe ser capaz de hacer su propia elección del objetivo y resolver si interviene, en función de sus naturales percepciones y comprensión del entorno que lo rodea, de esta forma sería sujeto de eventuales responsabilidades, cuestión debatible. Por otra parte, el demostrar “intención” implica que debería ser idóneo en concebir tareas en un entorno complejo, confuso y dinámico. En este sentido, estudios discutidos con el patrocinio de la CCW<sup>17</sup> advierten que la “disposición y la intención” no equivaldrían a una capacidad de distinción y proporcionalidad tal como se define en el DIH, asunto que ameritaría una definición para cerrar los cuestionamientos cernidos sobre la aplicación del artículo N° 36 del Protocolo Adicional I de 1977 de los Convenios de Ginebra, que establece:

13 BIRMINGHAM POLICY COMMISSION. The Security Impact of Drones: Challenges and Opportunities for the UK. p. 66. Disponible en: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/research/policycommission/remote-warfare/final-report-october-2014.pdf>

14 Ibid. pp. 65-66.

15 UNIDIR. Op. Cit. pp. 5, 9.

16 Ibid.

17 UNIDIR. The Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies: Concerns, Characteristics and Definitional Approaches, N° 6 de 2017, p. 4.

*“Cuando una Alta Parte contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable a esa Alta Parte contratante”<sup>18</sup>.*

En resumen, un “sistema de armas automatizado” es capaz de realizar tareas complicadas, pero no posee la capacidad para tomar decisiones complejas. Estos sistemas se limitan a decisiones en las que categorizan posibles respuestas a un incidente dado, siguiendo un patrón estrictamente predeterminado. Por el contrario, un “sistema armas autónomo” no seguirá simplemente las vías pre-programadas, mostraría una virtud de revelar aprendizajes y toma de decisiones en respuesta a los apremios de entornos complejos, dinámicos, de enormes incertidumbres y sin parámetros previos<sup>19</sup>, y de comportarse así; ¿Se circunscribirían al precitado artículo N° 36 del Protocolo Adicional? Se puede asumir que la respuesta está sobre la mesa de los que desarrollarían y emplearían estos artefactos.

Negarse a que en un futuro inmediato la IA alcance un mayor nivel de automatización y autonomía resulta un escenario poco realista, lo que no es sinónimo de pesimista. Variables como el factor tiempo y precisión de los procesos informáticos en la toma de decisiones, y particularmente en operaciones militares, otorgarán a estos sistemas una ventaja significativa y decisiva sobre las plataformas tripuladas tradicionales en uso. La interrogante se instala en cuándo estará disponible estos nuevos ingenios, quién los desarrollará y si será el momento de establecer límites sobre aquellos instrumentos, cuyos atributos sean LAWS, considerando que están aún en pleno desarrollo y no está demostrado que pudiesen llevar a cabo razonamientos similares a los humanos<sup>20, 21</sup>.

## **Alcances del empleo de sistemas autónomos en operaciones militares**

Como hemos explorado, el impresionante avance en el desarrollo tecnológico de otros ingenios autónomos, en componentes civiles y militares, impulsados por la industria estatal y/o privada, ya están siendo considerados para llevar a cabo múltiples actividades cotidianas, y que van más allá de lo esencialmente militar, es así que encontramos IA en sistemas de vigilancia y detección de amenazas para la seguridad (control de fronteras, reconocimiento facial); vigilancia preventiva para la observación de incendios, emergencias y catástrofes naturales (satélites, drones, robots); u otros más sofisticados utilizados en ambientes humanos para la detección de enfermedades o cura de los mismos (bio y nanotecnología);

18 CICR. Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977. (último acceso 11 de abril 2019). Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977#GUERRA>

19 UNIDIR. Op. Cit. p. 9.

20 CCW.GGE. Working paper. Geneva, 11-15 april, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/5FD844883B46FEACC1257F8F00401FF6/\\$file/2016\\_LAWSMX\\_CountryPaper\\_France+CharacterizationofLAWS.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/5FD844883B46FEACC1257F8F00401FF6/$file/2016_LAWSMX_CountryPaper_France+CharacterizationofLAWS.pdf)

21 CCW. GGE. “Australia’s System of Control and applications for Autonomous Weapon Systems”. Geneva, March 29, 2019. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/16C9F75124654510C12583C9003A4EBF/\\$file/CCWGGGE.12019WP.2Rev.1.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/16C9F75124654510C12583C9003A4EBF/$file/CCWGGGE.12019WP.2Rev.1.pdf)

entre los más relevantes, constituyendo una dimensión que está ocupando un espacio cada vez más apreciable y que constituirá una constante que ha estado restringida por normas, protocolos y políticas, que probablemente habrá que adecuarlas a esta nueva realidad.

Convengamos que actualmente impera una proliferación de UAS y otros de similares usos en distintas dimensiones espaciales a escala mundial, observándose implicaciones en las concepciones de seguridad, tanto a nivel local como internacional, aun cuando en muchas latitudes, incluida en el país, se cuenta con principios reguladores que han sido desarrollados luego de exitosas y/o malogradas experiencias en operaciones<sup>22</sup>. Junto a lo señalado, se intensifica otra arista que reviste especial inquietud internacional por el desenfrenado uso, indebido, de sistemas autónomos por parte de individuos o grupos (delincuentes, bandas armadas, terroristas), o bien por el accidental empleo o mal funcionamiento, aumentando así los potenciales riesgos o amenazas a la seguridad, y los peligros que dicha actitud podría acarrear.

En el campo de las operaciones militares es cada vez más frecuente encontrarnos con sistemas de armas semi-autónomos, dispositivos que aún no alcanzan un nivel de independencia ajeno al control humano, y que bajo el “espíritu o criterio ético”, que debiese imperar en un comandante o líder militar, se utilizan buscando entre otras actividades reducir bajas y costos, no solo de la tropa sino también de civiles o no combatientes, y en dicho escenario la IA ensamblada en sistemas semi-autónomos, cumpliría un rol fundamental constituyéndose un multiplicador de la fuerza<sup>23</sup>.

Sobre el particular cuestionamiento ético de utilizar en operaciones militares este tipo de IA armada, ya sea automatizada o autónoma, y la manera en que impactaría en las estrategias del arte de la guerra, el CrI. Julio Soto<sup>24</sup> sintetiza aquellos desafíos éticos y morales que revisten mayor importancia para el “Soldado del Siglo XXI”, y que en el ámbito de la Defensa, constituye un auténtico dogma al amparo del siguiente cuestionamiento: ¿Es justo matar? Y de serlo, bajo qué condiciones.

Sin constituir parte del trabajo, necesario es lograr una respuesta aceptada por la sociedad, clara y definida, al amparo de lo que se comprende por “*jus in bello* y el *jus ad bellum*” (derecho en la guerra y empleo de la fuerza)<sup>25</sup>, de admitir dichas conceptualizaciones filosóficas, se facilita el alcance moral en la utilización de los medios en el campo de las operaciones militares, siempre con el patrocinio normativo del DIH.

22 VERGARA V., Miguel Ángel. “Desafíos éticos que presenta la robótica”. Revista Política y Estrategia N° 121, ENE-JUN 2013, ANEPE, pp. 98-102.

23 Ibid.

24 SOTO S., Julio. “La ética militar en tiempos de cambio”, Memorial del Ejército de Chile. N° 493, diciembre, 2015. pp. 136-186. Disponible en:

[file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/1435221670\\_580128700-1.pdf](file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/1435221670_580128700-1.pdf)

25 CICR. “*jus in bello* y *jus ad bellum*”. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/jus-in-bello-jus-ad-bellum/overview-jus-ad-bellum-jus-in-bello.htm>

En efecto, el IEEE nos aporta con algunos argumentos que avalan lo predicho al mostrarnos la cara más normativa del uso de estos instrumentos en situaciones cada vez más complejas, admitiendo:

*“...las misiones que pudieran ser desempeñadas por sistemas autónomos con mayor eficacia en entornos peligrosos, desde la inteligencia, vigilancia y reconocimiento del campo de batalla en todos los dominios hasta el desminado y el combate en áreas urbanas, la lucha antisubmarina o las misiones de interdicción aérea, evitan la sobreexposición a riesgos de soldados mucho más vulnerables físicamente y con menores capacidades funcionales”<sup>26</sup>.*

Por estas razones es recurrente que en diferentes niveles de participación operacional se esgriman argumentos éticos y morales favorables sobre la necesidad y utilidad que ofrecen los LAWS en ambientes complejos, hostiles y caracterizados por atributos híbridos que muestran los actuales conflictos, donde debiese imperar el cumplimiento de las normas del DIH para distinguir objetivos militares y, principalmente, discriminar combatientes de los no combatientes, evitando causar mayor daño colateral, dimensión donde las armas convencionales ofrecen un menguado desempeño.

Desde esta perspectiva, el estudio que realiza Michel Lewis sobre los “Drones en el campo de batalla”<sup>27</sup>, resulta muy pertinente para describir y determinar las capacidades, vulnerabilidades y limitaciones legales que se ciernen sobre sistemas automatizados con control humano, los que al final del camino presentan más beneficios que perjuicios en operaciones militares y que pudiese representar el camino para regular su autonomía.

A consecuencia de operaciones de drones automatizados por parte de fuerzas de intervención norteamericanas, en Afganistán<sup>28</sup>, entorno que exteriorizó el carácter híbrido del conflicto, y como una manera de concitar las diferentes visiones éticas y morales por el empleo de este material, se establecieron limitaciones operacionales para que dichos sistemas no fuesen empleados fuera de los entornos geográficos en el cual se llevasen a cabo operaciones de contraterrorismo o contrainsurgencia, así su utilidad como sistema de armas quedaba sujeto a la aplicación del DIH, y por consiguiente se naturalizaba su uso, estableciendo niveles de responsabilidad.

Desde la perspectiva contraria se instala como fundamento la creciente dificultad en la categorización de responsabilidades de mando y control, en el caso de “delegación de funciones humanas en IA que propicien la distinción o discernimiento bajo algoritmos autónomos”. Expertos reunidos en diferentes sesiones, al amparo de la CCW, han manifestado estas y otras discrepancias al respecto, concordando que resultaría muy difícil aplicar normas del DIH a máquinas o robots autónomos que fueron establecidas para conflictos bélicos, escenario en que

26 IEEE. Op. Cit. p. 152.

27 LEWIS, Michel, W. “Drones and Boundaries of the Battlefield”. Texas International Law Journal. Vol. 47, Issue 2, junio 2012. pp. 293-314. Disponible en: <file:///C:/Users/F404B~1/QUE/AppData/Local/Temp/SSRN-id1917461-1.pdf>

28 Ibíd.

el sujeto de derecho es un ser humano. Las justificaciones racionales en que se basan estos reparos se hacen con patrocinio de antecedentes que indican “*los sistemas autónomos y la IA serían incapaces de discernir las complejas situaciones que se pueden producir en el campo de batalla, como la posibilidad de que determinados objetivos hayan perdido su valor militar, o evaluar si un objetivo pretende atacar o rendirse*”<sup>29</sup>.

En consecuencia, hasta ahora se puede postular que para evitar el posible “*impasse*” de interpretación de las normas del DIH, se refuerza la idea de considerar la supervisión o control humano, en calidad de total o al menos restringida, de los sistemas autónomos, de esta manera la aplicación de las normas ya consideradas por el art. N° 36 del Protocolo Adicional serían consistentes y acordes con el cuestionamiento inicial referido a responsabilidad, distinción y proporcionalidad.

### **En el escenario de la praxis de la IA, el control y autonomía de sistemas del futuro**

Sosteniendo lo complejo que implica adoptar una posición, ya sea a favor o en contra del desarrollo y uso de LAWS, que concilie fundamentos políticos, legales, científicos, técnicos, éticos, morales y operacionales de las partes involucradas, se advierte la necesidad de examinar la dimensión de la expansión de la IA en la que se encuentran estos ingenios de manera global, y bajo esta mirada construir argumentos que respalden cualquier decisión, la que excedería de consideraciones relacionadas con la seguridad.

En dicha perspectiva se puede evidenciar la existencia de una amplia gama de informes, estudios e investigaciones que han profundizado en la materia, entre estos el publicado, durante el 2018, por la organización Oxford Insights que elaboró un “*ranking de IA*” de países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y así medir el grado de impacto que ha alcanzado la IA y, desde esta aproximación, establecer las transformaciones que se avecinan para la sociedad y el mundo, dimensión que prácticamente se ha emplazado en un modelo de desarrollo estratégico multisectorial, posesionando al Reino Unido como el más adelantado en esta materia, aunque enfrenta una fuerte competencia de otros países que buscan desplazarlo, y en esta carrera se encuentran China, Estados Unidos, Rusia y Canadá quienes han anunciado planes para convertirse en líderes mundiales en esta materia<sup>30</sup>.

Por ello, no es sorprendente vernos enfrentados a discursos disruptivos como el formulado por V. Putin, quien en la inauguración del foro “*Proyectoria*”, desarrollado en Yaroslavl, en septiembre de 2017, expresara “*aquel país que consiga liderar el desarrollo de la inteligencia artificial será el amo del mundo*”<sup>31</sup>, o bien al reflexionar sobre el “*Plan de desarrollo de inteligencia artificial de nueva generación*”

29 IEEE. Op. Cit. p. 153.

30 OXFORD Insights, “*Government AI Readiness Index*”, abril, 2018. (Último acceso el 10 de mayo 2019). Disponible en <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index/>

31 SPUTNICK News. “*Putin reveló quién será el amo del mundo*”, septiembre 2017. (Último acceso en 10 de mayo 2019), Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/politica/201709011072029019-putin-gobernar-mundo-inteligencia-artificial/>

de China”<sup>32</sup>, publicado en 2017, constituyendo evidencias en el cual se observan algunos elementos prioritarios que permiten dimensionar hacia donde se dirigen las estrategias en IA, al establecer el desarrollo de vehículos autónomos, drones inteligentes y robots de servicio, entre aquellas áreas clave, estableciendo una solapada preocupación respecto de los alcances del control humano, y que para este trabajo representa una significativa inquietud.

Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea publicó, en febrero del 2019, las conclusiones relativas al “Plan coordinado sobre IA”, aconsejando, entre algunos parámetros prioritarios, el *“apoyar la iniciativa de la Comisión de llevar el enfoque ético de la UE al escenario global y anima a la promoción de dicho enfoque en iniciativas internacionales en materia de inteligencia artificial, tales como las de la OCDE y del Grupo Internacional de Expertos en Inteligencia Artificial”*<sup>33</sup>. Se advierte que este objetivo se conecta directamente con las preocupaciones éticas que ha formulado la CCW y, transversalmente, con las partes interesadas en el desarrollo de ingenios armados LAWS, que se abordará con mayor profundidad más adelante.

El resultado de lo hasta aquí expuesto permite consignar que la presencia de estos y otros actores globales menos ostentosos, que serán tratados a continuación (Francia, España, Israel, India), tendrán repercusiones sobre las futuras decisiones que se pretendan obtener en instancias de la CCW, dilatando así los plazos sobre posibles acuerdos que se pretendan suscribir.

Cabe afirmar que el traslape del impulso de IA en aparatos letales ha sido paulatino y coherente al desarrollo que han propiciado países avanzados, y particularmente, aquellos que han estado comprometidos en conflictos de “última generación”, escenarios que como se ha señalado, previamente, presentan ambientes operacionales híbridos, complejos y difusos, demandando la presencia de instrumentos que faciliten la toma de decisiones y apoyen amplias misiones y, de esta forma, minimizar lamentables efectos colaterales que pudiesen manifestarse; por ello, la importancia del control y responsabilidad del empleo.

En este significativo contexto, para el Stockholm International Peace Research Institute, 2017, (SIPRI), *“...la mayoría de los países en el top 10 de los más grandes productores de armas... han identificado la IA y la robótica como áreas importantes de I + D”*<sup>34</sup>, y en este ranking se ubican EE.UU., Reino Unido, Rusia, Francia, Italia, Japón, Israel, Corea del Sur, Alemania, India, y China, considerando como tema de interés estratégico continuar con el desarrollo de sistemas inteligentes autónomos que cuenten con supervisión colaborativa humana la que, por

---

32 CHINA Copyright and media. “A next generation Artificial Intelligence Development Plan”. (Último acceso en 13 de mayo 2019). Disponible en: <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2017/07/20/a-next-generation-artificial-intelligence-development-plan/>

33 UE. Consejo de la Unión Europea. “Conclusiones relativas al Plan Coordinado sobre la Inteligencia Artificial”. 11 de febrero, 2019. (Último acceso el 10 de mayo 2019). Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6177-2019-INIT/es/pdf>

34 SIPRI. “Mapping the Development of Autonomy in Weapon System”, november 2017. Disponible en: pp. 94–104. Disponible en: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=diccionario+ingles+espa%C3%B1ol>

ahora, se encontraría suficientemente regulada, cuestión no menor considerando el contexto de este trabajo.

### **Desde la prohibición a la regulación, algunas visiones al amparo de la CCW**

Pese al reconocimiento que merece la convocatoria de la ONU a través de la CCW, para tratar la cuestión de LAWS, y luego de siete instancias, se puede deducir que aún quedan muchas preguntas sin responder, principalmente por las distintas opiniones que los países han manifestado a través de sus delegados y expertos. Así queda de manifiesto en el último informe emitido por la CCW:

*“La mayoría de los estados apoya el desarrollo de un nuevo derecho internacional que contenga prohibiciones y regulaciones de los sistemas de armas autónomos. De estos, 28 gobiernos apoyan una prohibición completa del desarrollo, posesión y uso de estas armas. Algunos otros buscan un acuerdo legal que asegure un control humano significativo sobre las funciones críticas en tales sistemas. Algunos otros, en su mayoría estados europeos, expresaron su interés en otros mecanismos, como una declaración política propuesta por Francia y Alemania. Ellos prevén que una declaración sea un buen vehículo para delinear principios para el desarrollo y uso de sistemas de armas autónomos, como la necesidad del control humano en el uso de la fuerza y la importancia de la responsabilidad humana. Algunos países también han sugerido el desarrollo de un código de conducta sobre el desarrollo y uso de sistemas de armas autónomos y/o la creación de un compendio de buenas prácticas”<sup>35</sup>.*

Por otra parte, visiones europeas más severas auspiciadas por Austria y, hasta cierto punto, Bélgica, Irlanda y Suiza, junto a representantes de otras latitudes como Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá y Perú, así como de Argelia, Pakistán, Sudáfrica y del Movimiento de Países No Alineados, mantienen sus preocupaciones circunscritas en el ámbito moral, ético, político, legal, técnico y operacional, principalmente por el aumento en el grado de la autonomía en los sistemas de armas<sup>36</sup>.

Desde el punto de vista nacional, si bien es un contenido de discusión nuevo, y en alguna medida desconocido, se debe atender a lo declarado por Cancillería mediante la difusión de la Política Exterior de Chile 2030<sup>37</sup>, dedicando un capítulo para describir “temas estratégicos y emergentes”, y sobre este ámbito advierte sobre el creciente desarrollo de armas que utilizan IA y desde este axioma sostiene que dicho avance es inevitable, ante ello sugiere no coartar la evolución tecnológica, sino por el contrario postula a encaminarla dentro de un marco normativo global el cual supone la aplicación del DIH.

35 CCW. Report, Vol. 7, No. 3: “Will the insignificant states”, marzo de 2019. (Último acceso el 15 de abril 2019). Disponible en: <https://autonomousweapons.org/recaps-of-the-un-ccw-meetings-march-25-29-2019/>

36 Ibid.

37 MINREL. Política exterior 2030. Primera Edición, enero 2018. Santiago, Chile. p. 80. Disponible en: [https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180201/asocfile/20180201161909/2030\\_politica\\_exterior\\_chile.pdf](https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180201/asocfile/20180201161909/2030_politica_exterior_chile.pdf)



En este sentido, la mirada que ofrece la Política 2030 es taxativa al expresar:

*“...En el caso específico de los sistemas de arma letales autónomos (LAWS, en la práctica multilateral), Chile deberá sujetarse al Derecho Internacional Humanitario (DIH), que gobierna la conducción de todo tipo de hostilidades –incluyendo los conflictos internos– en particular a las reglas de distinción (entre combatientes y no combatientes), proporcionalidad y precaución. Es justamente en aplicación del DIH que*

*nuestro país despliega un sistema de Defensa Nacional que opera exclusivamente medios legítimos de defensa... Nuestra participación futura debe conjugar los beneficios que la Inteligencia Artificial y la robotización pueden traer a la Seguridad Internacional (por ejemplo, en el combate del terrorismo y del crimen transnacional organizado) procurando que los LAWS sean compatibles con el DIH, a través de un control humano efectivo”.*

De esta manera podemos inferir, al tenor de esta explicitación, que la postura nacional no se encuentra muy distante de aquellos países que no desean prohibir sino restringir el empleo de LAWS en un entorno operacional siempre que se encuentre sujeto al DIH.

Sin embargo, desde el sector de la Defensa se observa una definición más rígida que la anterior, al fijar la “necesidad de establecer una moratoria o prohibición preventiva al desarrollo de este tipo de armamento”<sup>38</sup>, dando como fundamento las reuniones de expertos y discusiones sostenidas en Ginebra (CCW), y que han sido comentadas en el presente trabajo, alineándose a la postura que patrocinan algunos países que otorgan un estatus preponderante en las implicancias éticas y consecuencias en la seguridad internacional.

Argumentos a favor y en contra seguiremos percibiendo mientras se avanza en una definición que satisfaga a todos o a la mayoría de la comunidad internacional, por esta razón los juicios aportados por expertos y representantes en las sesiones de la CCW, “a priori” deberían focalizarse más en comprender el alcance de la IA puesta al servicio de la humanidad y desde esta dimensión concebir o bien sincronizar normas que sean aplicables a los sistemas autónomos para evitar colisionar con el DIH.

Esta ha sido, en gran medida, la visión que han mantenido y han impugnado países como EE.UU., China, Israel, Rusia y el Reino Unido, los cuales se encuentran desarrollando sistemas de armas con una autonomía significativa en las funciones críticas de selección y ataque de objetivos, mientras que otros, como Francia, España, Alemania, aunque un paso detrás de los anteriores, también han iniciado estudios para identificar los pros y contras de estos sistemas<sup>39</sup>.

Para contrastar las versiones que paulatinamente se han instalado en diferentes ámbitos de discusión, válido resulta comentar un trabajo elaborado por

38 MIDEF. LDN. Ed. 2017, p. 155. (Último acceso el 15 de abril 2019). Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

39 IEEE. Op. Cit. pp. 178-191.

Shashank Reddy, quien hace ver las “suspicias” que han demostrado los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, del mismo modo, devela el estado del arte en la India y Pakistán, llegando a la conclusión que solo los Estados Unidos y el Reino Unido poseen documentos oficiales que establecen claramente sus respectivas posiciones sobre armas autónomas. En esta línea, los norteamericanos han desarrollado una verdadera doctrina de empleo, mientras que Reino Unido, por ahora, no tiene la intención de desarrollar sistemas que puedan operar sin ningún control humano, sosteniendo que el DIH actual es suficiente para regularlos, afirmando categóricamente que los ingenios existentes no caen bajo el término “sistemas de armas autónomas letales”<sup>40</sup>.

Respecto de Rusia y China no tienen una política o postura explícita sobre las armas autónomas, mostrando su disposición a elaborar estudios que permitan comprender su alcance y efectos, reconociendo una preocupación por la temática debatida<sup>41</sup>. Finalmente, Francia, si bien inicialmente se opuso al desarrollo de este tipo de armas (2013), ha ido modificando paulatinamente su posición, y últimamente (2016) se ha inclinado por “*otorgar prioridad del debate, principalmente por desarrollar una base común antes de decidir la dirección en la que adoptará la CCW en la regulación de armas autónomas*”<sup>42</sup>.

En cuanto a India y su archirrival Pakistán, poseen opiniones encontradas, por una parte, India sostiene que “*las armas autónomas podrían proporcionar doble beneficio, la de reducir las bajas militares y mejorar la eficiencia en las capacidades defensivas*”, considerando principalmente el grado de amenazas, la porosidad de sus fronteras y el permanente accionar de grupos armados provenientes de la región vecina. En el caso de Pakistán, se señala que, si bien “*ha abogado por un protocolo CCW legalmente vinculante que prohíba de manera preventiva el desarrollo y uso de tales armas*”, la falta de confianza en que aquello realmente suceda es enorme, apuntando a que en el pasado Pakistán ha defendido una zona libre de armas nucleares y, al mismo tiempo, ha desarrollado capacidades nucleares<sup>43</sup>.

El CCIR ha insistido en la necesidad de contar con un control humano, el cual debería estar resuelto y establecido a través de una norma legal, elevando ciertas consideraciones que deberían resolverse en próximas instancias de la CCW, propendiendo a resolver el alcance de la “autonomía”, principalmente de los sistemas y de las armas, para ello entrega lineamientos basados en los siguientes principios<sup>44</sup>.

- *Predictibilidad*, del sistema de armas en circunstancias previstas o imprevistas de uso.
- *Confiablez*, del sistema de armas en las circunstancias de uso previstas o imprevistas.

40 SHASHANK, R. Reddy. “India and the Challenge of Autonomous Weapons”. Carnegie Endowment for International Peace. (Último acceso el 16 de abril 2019). Disponible en: [https://carnegieendowment.org/files/CEIP\\_CP275\\_Reddy\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP275_Reddy_final.pdf)

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 CICR. Op. Cit. pp. 5-6.

- *Intervención humana*, en el funcionamiento del sistema de armas durante su empleo, despliegue y uso.
- *Conocimiento e información precisa*, sobre el funcionamiento del sistema de armas y el contexto de uso previsto o inesperado (incertidumbre).
- *Responsabilidad*, por el funcionamiento del sistema de armas después de su uso.

Por las razones dadas, resulta interesante recoger el proyecto sobre “Ethics Autonomy del Center for a New American Security” (CNAS), que se propuso como objetivo tratar de resolver la incertidumbre surgida en torno a la autonomía de las armas futuras. Para lo anterior, se propone diferenciar la “autonomía” según el ámbito que se considere: autonomía respecto a la relación de mando y control entre hombre y máquina; autonomía en relación con la propia inteligencia de la máquina; y autonomía respecto al tipo de decisión que la máquina va a tomar independientemente, de esta forma se intenta responder a los grandes cuestionamientos en torno a responsabilidad, distinción y proporcionalidad.

Al tenor de la propuesta antes indicada y a modo de evitar interpretaciones erróneas sobre sus alcances, resulta de toda conveniencia avanzar en esta línea procurando integrar, de manera holística, diferentes visiones, permitiendo que las nociones legales debatan con las percepciones éticas y estratégico-operativas, contribuyendo a formar un juicio que valide una postura estatal en concordancia con la CCW.

### **Chile, avances en la definición de automatizados y autonomías de sistemas**

Para las autoridades gubernamentales el desarrollo y posible empleo de LAWS en operaciones militares se ha ido posesionando, paulatinamente, en agendas sectoriales de Cancillería y Defensa, enfoques que han sido tratadas en párrafos precedentes y plasmadas tanto en la Política Exterior 2030, en el LDN-2017 y en la última intervención del representante chileno ante la CCW, respectivamente, y presupone la decisión de “*prohibir preventivamente toda manifestación que involucre el desarrollo y eventual uso de estos sistemas de armas*”<sup>45 46</sup>.

Otorgar valor a esta particular visión nacional sobre LAWS amerita, desde la perspectiva de este trabajo, un análisis más profundo para determinar los pros y contras que tal sentencia puede acarrear; en consecuencia, es factible presentar algunos antecedentes que permitan contribuir al debate nacional o al menos sectorial y luego adoptar una decisión fundada, siempre amparada en el DIH.

En efecto, desde el ámbito civil la creciente manifestación en el desarrollo y uso de tecnologías asociadas al empleo de “Sistemas de Aeronaves Pilotadas a Distancia” (RPAS), ha sido un tema de interés y preocupación gubernamental, el cual ha sido abordado por la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC),

---

45 LDN. Op. Cit. p. 155.

46 CHILE. Declaración del delegado de la misión permanente en Ginebra. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/B5FADF6AA6CCC22B7C1257F9B0052E888/\\$file/2016\\_LAWS+MX+HRandEthicalIssues\\_Statement\\_Chile.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B5FADF6AA6CCC22B7C1257F9B0052E888/$file/2016_LAWS+MX+HRandEthicalIssues_Statement_Chile.pdf)

organismo que luego de un extenso trabajo estableció reglas para el uso de sistemas piloteados a distancia conocidas como normas DAN<sup>47</sup>. De esta manera se define la forma cómo se debe operar una aeronave no tripulada en territorio nacional, tanto en áreas pobladas, como en zonas despobladas<sup>48</sup>. Esta actividad, periódicamente, despierta más de alguna controversia ciudadana al constatar que el derecho a la privacidad sería objeto de vulneración, el cual supone debe ser cautelado por la autoridad, del mismo modo hacer responsable al operador ante eventuales accidentes ocasionados, ya sea por mal uso o fallas.

Lo más destacable en este contexto es que las normas DAN reflejan aquellas preocupaciones que ha señalado la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)<sup>49</sup>, y que tienden a orientar a los gobiernos sobre los pasos a seguir para regular el enorme flujo de sistemas automatizados no tripulados que, si bien no están armados, constituyen un sujeto de riesgo que debiese ser analizado en instancias sectoriales pertinentes.

En el ámbito estratégico-militar se ha avanzado en el desarrollo de programas de adquisiciones de sistemas de armas “inteligentes”, que incluye drones que pretenden dotar de ciertas capacidades estratégicas y operativas al componente militar como multiplicador de la fuerza<sup>50</sup>. El objetivo de estos programas es contar con UAS que posean capacidades polivalentes que, además de transportar armas, puedan captar imágenes y así entregar información actualizada y oportuna para la toma de decisiones, principalmente en situaciones de crisis y/o conflicto. Es así que se incorporaron, desde el año 2015, drones automatizados que cuentan con IA. Si bien no son autónomos, poseen características muy avanzadas. De esta forma, Chile se encuentra en sintonía, civil y militar, con las normas internacionales que rigen para sistemas automatizados tripulados a distancia.

Tal ha sido la capacidad desarrollada que últimamente han participado UAS en situaciones de catástrofe (incendio), colaborando con la captación de imágenes especiales que han apoyado a la autoridad para la toma de decisiones de manera más informada y ante condiciones atmosféricas muy complejas<sup>51</sup>.

Respecto de sistemas autónomos letales, bajo el análisis del presente trabajo, se considera que el país no ha profundizado ni menos propiciado una discusión de alto nivel que recoja opiniones académicas y técnicas especializadas, que contribuyan con elementos prospectivos, además de los legales, que permitan adoptar una decisión sobre esta materia, la cual aún se encuentra en plena gestación y evolución, considerando que, en el eventual ejercicio soberano de expresar

47 DGAC. DAN 151. Operaciones de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), en asuntos de interés público, que se efectúen sobre áreas pobladas. 2da. Edición. (último acceso el 22 de abril 2019). Disponible en: [https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/DAN\\_151.pdf](https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/DAN_151.pdf)

48 DGAC. DAN 91. Norma aeronáutica, reglas del aire. (último acceso el 22 de abril 2019). Disponible en: [https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/DAN\\_91.pdf](https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/DAN_91.pdf)

49 OACI. 13ª Conferencia de Navegación Aérea de la OACI, Ottawa, Canadá, 31 de julio al 2 de agosto de 2018. (último acceso el 22 de abril 2019). Disponible en: <https://www.icao.int/NACC/Documents/Mee-tings/2018/NACCDCA8/NACCDCA8NI11.pdf>

50 LDN. Op. Cit. pp. 94-182.

51 DEFENSA.COM. “UAV Hermes 900 de la Fuerza Aérea refuerza el combate de incendios en Chile”. Edición América Latina, 9 de enero 2019. Disponible en: <https://www.defensa.com/chile/uav-hermes-900-fuerza-aerea-refuerza-combate-incendios-chile>

el rechazo al desarrollo y empleo de LAWS, nada asegura que desde el ámbito tecnológico-civil se avance en inteligencia autónoma que pueda ser utilizada de manera muy diferente a lo establecido por normas internacionales del derecho.

En consecuencia, se puede establecer que una prohibición al desarrollo y posible empleo de LAWS en operaciones militares no se aprecia como un camino practicable, al menos en los términos actuales, y desde esta perspectiva propiciar una regulación que implique el control humano de estos sistemas ya en uso y, que, a futuro puedan estar regulados por el DIH. Este pareciera que constituiría el punto de inflexión y así asumir una posición gubernamental ante la CCW.

### **A modo de conclusión**

El criterio sobre la legitimidad del uso de sistemas de armas inteligentes en operaciones militares constituye un espacio que merece aún más debate y profundas definiciones, principalmente por los efectos colaterales que pueden causar, aun cuando estén bajo el control de operadores y cumplan las normas del DIH.

Si bien las preocupaciones que ha mostrado la comunidad internacional por el desarrollo y potencial uso de LAWS en operaciones militares, tendrían sustento en la medida que ellas escapen al control humano, también sería ingenuo considerar que el camino propiciado por sectores que buscan alcanzar acuerdos vinculantes, cuyo objetivo sea imponer una prohibición, por hora, resultará inoficioso. De hecho, países encabezados por EE.UU., Rusia, Australia, Israel, Reino Unido, India, entre los más perceptibles, cuya industria ha alcanzado altos niveles de avance tecnológico en sistemas automatizados se oponen a medidas como la indicada y formalizarán sus reparos ante las instancias internacionales.

Aun cuando se logre un acuerdo vinculante con auspicio de la CCW, voces de expertos han alertado sobre las dificultades que imperarían en los organismos estatales responsables de verificar que dicha prohibición se concrete, aseverando una floreciente e ineficiente burocracia que no sería capaz de identificar, ni menos transparentar, el grado de cumplimiento de las normas establecidas, principalmente dado el nivel alcanzado por la industria civil en programas de robótica e IA aplicados en sistemas automatizados y semiautónomos.

Desde la perspectiva estratégica-operacional el empleo de IA en sistemas autónomos se encuentra avalado por el grado de exposición a que es sometido el combatiente desplegado en escenarios tan confusos, donde lo complejo, híbrido y difuso son características del conflicto actual, combinación de elementos que amerita acelerados análisis y rápidas acciones, sometiendo a prueba la decisión del comandante que buscará minimizar el riesgo de bajas. Es esta la dimensión en que los ingenios tecnológicos demuestran ser más eficaces que los combatientes y con mejores prestaciones como multiplicador de la fuerza (algoritmos de análisis de grandes volúmenes de información). Las consecuencias que se deriven pueden ser múltiples y variadas, desde ya algunas formas de empleo de las fuerzas está cambiando, evidenciando una creciente dependencia e interacción “hombre-máquina”; en consecuencia, se podría sostener que el DIH debiese sincronizarse bajo la lógica de los conflictos del futuro y no viceversa.

Cierto es que este tipo de armas podrían, en futuro próximo, ser empleadas en otras actividades ajenas al conflicto, como por ejemplo en vigilancia policial, control de narcotráfico, vulneración de fronteras (aéreas, marítimas y terrestres), o para observación de alteraciones al orden público, incluso en catástrofes, la respuesta a este cuestionamiento debería ser concedida por las autoridades responsables en este tipo de escenarios y resolver sobre la efectividad de su empleo y los resguardos que deberían instaurarse para un buen cometido.

Oportuno resulta para este trabajo presentar como axioma “el desarrollo y uso civil de sistemas autónomos que, por ahora, no representan ningún riesgo a la seguridad, con el solo ejercicio de atribuirle la posibilidad de cargar armas los transformaría en una potencial amenaza”, contexto que escaparía a la aplicación de las normas del DIH, así como de los cuestionamientos de principios éticos de distinción y proporcionalidad; en consecuencia, no sería presentable prohibir el avance de la ciencia y tecnología en el campo estratégico, mientras que en otras áreas ya despegó y no aspira a detenerse.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIRMINGHAM POLICY COMMISSION. The Security Impact of Drones: Challenges and Opportunities for the UK. Disponible en: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/research/policycommission/remote-warfare/final-report-october-2014.pdf>
- BUCHANAN, Allen And KEOHANE, Robert. "Toward a Drone Accountability Regime". April, 2015. Disponible en: <file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/DronesPublishedArticle.pdf>
- CICR. "Convention on Certain Conventional Weapons" (CCW). Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), April, 2016. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/views-icrc-autonomous-weapon-system>
- CCW. Convención de Ciertas Armas Convencionales de la Oficina de Naciones Unidas sede Ginebra. Entorno donde los Estados parte discuten acerca de LAWS a partir de 2014. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A-60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A-60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument)
- CCW. Report, Vol. 7, No. 3: "Will the insignificant states", marzo de 2019. Disponible en: <https://autonomousweapons.org/recaps-of-the-un-ccw-meetings-march-25-29-2019/>
- CHILE. Declaración del delegado de la misión permanente en Ginebra. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/B5FAD-FAA6CCC22B7C1257F9B0052E888/\\$file/2016\\_LAWS+MX+HRandEthicalIssues\\_Statement\\_Chile.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B5FAD-FAA6CCC22B7C1257F9B0052E888/$file/2016_LAWS+MX+HRandEthicalIssues_Statement_Chile.pdf)
- CUERNO R., Cristina. Origen y desarrollo de drones. Universidad Politécnica de Madrid. 9 julio, 2015. (Último acceso el 11 de abril 2019. Disponible en: <http://drones.uv.es/origen-y-desarrollo-de-los-drones/>
- DEFENSA.COM. "UAV Hermes 900 de la Fuerza Aérea refuerza el combate de incendios en Chile". Edición América Latina, 9 de enero 2019. Disponible en: <https://www.defensa.com/chile/uav-hermes-900-fuerza-aerea-refuerza-combate-incendios-chile>
- DGAC. DAN 151. Operaciones de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), en asuntos de interés público, que se efectúen sobre áreas pobladas. 2da. Edición. Disponible en: [https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/DAN\\_151.pdf](https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/DAN_151.pdf)
- DGAC. DAN 91. Norma aeronáutica, reglas del aire. Disponible en: [https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/DAN\\_91.pdf](https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/DAN_91.pdf)
- GILLI, Andrea & GILLI, Mauro. "The Diffusion of Drone Warfare? Industrial, Organizational and Infrastructural Constraints: Military Innovations and the Ecosystem Challenge" Disponible en: <file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/SSRN-id2425750.pdf>
- LEWIS. Michel, W. "Drones and Boundaries of the Battlefield". Texas International Law Journal. Vol. 47, Issue 2, June 2012. Disponible en: <file:///C:/Users/>

[F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/SSRN-id1917461-1.pdf](#)

- MEIER, Michael. "Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS): Conducting a Comprehensive Weapons Review". 2016. Disponible en: <https://sites.temple.edu/ticlj/files/2017/02/30.1.Meier-TICLJ.pdf>
- MIDDEF. LDN. Ed. 2017. Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- MINREL. Política exterior 2030. Primera Edición, enero 2018. Santiago, Chile. Disponible en: [https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180201/asocfile/20180201161909/2030\\_politica\\_exterior\\_chile.pdf](https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180201/asocfile/20180201161909/2030_politica_exterior_chile.pdf)
- DAVISON, Neil. "A legal perspective: Autonomous weapon systems under international humanitarian law". Disponible en: [file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/autonomous\\_weapon\\_systems\\_under\\_international\\_humanitarian\\_law-1.pdf](file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/autonomous_weapon_systems_under_international_humanitarian_law-1.pdf)
- NILSSON. J. Nils. "THE QUEST FOR ARTIFICIAL INTELLIGENCE A HISTORY OF IDEAS AND ACHIEVEMENTS". Web Version Print version published by Cambridge University Press, Stanford University. Disponible en: <http://www.cambridge.org/us/0521122937>
- OACI. 13ª Conferencia de Navegación Aérea de la OACI, Ottawa, Canadá, 31 de julio al 2 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2018/NACCDCA8/NACC-DCA8N11.pdf>
- UNIDIR The Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies: Concerns, Characteristics and Definitional Approaches, N° 6, 2017. Disponible en: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-concerns-characteristics-and-definitional-approaches-en-689.pdf>
- UNIDIR The Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies: Artificial Intelligence, N° 8. 2018. Disponible en: <http://www.unidir.ch/files/publications/pdfs/the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-artificial-intelligence-en-700.pdf>
- UNOG. Oficina para las Naciones Unidas de Ginebra, (CCW" [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF81C1257CE-600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C1257CE-600393DF6?OpenDocument)
- SIPRI. "Mapping the Development of Autonomy in Weapon System". Disponible en: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=diccionario+ingles+espa%C3%B1ol>
- VERGARA V., Miguel Ángel. "Desafíos éticos que presenta la robótica". Revista Política y Estrategia N° 121, Ene-Jun 2013, ANEPE.
- WEF. Informe de riesgos mundiales 2018. 13ª Edición, 2018. Disponible en: <file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/the-global-risks-report-2018-es.pdf>
- WEF. Advanced Drone Operations Toolkit: Accelerating the Drone Revolution. Informe de diciembre 2018. (Último acceso: 10 de abril 2019). Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Advanced\\_Drone\\_Operations\\_Toolkit.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Advanced_Drone_Operations_Toolkit.pdf)



WILIAMS, Jody. Premio Nobel de la Paz en 1997. ONG. Stop Robots Killers. Disponible en: <https://www.stopkillerrobots.org/about/>

SHASHANK R., Reddy. "India and the Challenge of Autonomous Weapons". Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: [https://carnegieendowment.org/files/CEIP\\_CP275\\_Reddy\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP275_Reddy_final.pdf)

SCHWAB, Klaus. La Cuarta Revolución Industrial, WEF. Disponible en: [http://40.70.207.114/documentosV2/La%20cuarta%20revolucion%20industrial-Klaus%20Schwab%20\(1\).pdf](http://40.70.207.114/documentosV2/La%20cuarta%20revolucion%20industrial-Klaus%20Schwab%20(1).pdf)

SOTO S., Julio. "La ética militar en tiempo de cambio", Memorial del Ejército de Chile. N° 493, diciembre, 2015 pp. 136-186. Disponible en: [file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/1435221670\\_580128700-1.pdf](file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/1435221670_580128700-1.pdf)

### **Declaraciones en la CCW:**

ARNOLD, Roberta. Dr. Iur. "Criminal responsibility for IHL breaches by (the use) of LAWS. Geneva, 13, 2, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/1BBDA5971E56E-3CBC1257F9500279D9C/\\$file/2016\\_LAWS+MX+Presentations\\_ChallengestIHL\\_Roberta+Arnold.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/1BBDA5971E56E-3CBC1257F9500279D9C/$file/2016_LAWS+MX+Presentations_ChallengestIHL_Roberta+Arnold.pdf)

CCW. GGE. "Proposal for a Mandate to Negotiate a Legally-binding Instrument that addresses the Legal, Humanitarian and Ethical Concerns posed by Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems" (LAWS), Submitted by Austria, Brazil and Chile, Geneva, 27-31, august, 2018. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/3BDD5F681113EE-CEC12582FE0038B22F/\\$file/2018\\_GGE+LAWS\\_August\\_Working+paper\\_Austria\\_Brazil\\_Chile.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/3BDD5F681113EE-CEC12582FE0038B22F/$file/2018_GGE+LAWS_August_Working+paper_Austria_Brazil_Chile.pdf)

CCW. CGE. "Emerging Commonalities, Conclusions and Recommendations". August 2018. Disponible en: <https://undocs.org/CCW/GGE.1/2017/3>

FRANCE. Working paper. Geneva, 11-15 april, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/5FD844883B46FEACC-1257F8F00401FF6/\\$file/2016\\_LAWSMX\\_CountryPaper\\_France+CharacterizationofaLAWS.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/5FD844883B46FEACC-1257F8F00401FF6/$file/2016_LAWSMX_CountryPaper_France+CharacterizationofaLAWS.pdf)

FORD, Christopher. Stokolm Center for Study of International Law, U.S. Naval War College. Geneva, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/856571ECD1E-432D1C1257F940042B827/\\$file/CCW\\_LAWS+MX+Presentations\\_ChallengestIHL\\_Christopher+Ford.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/856571ECD1E-432D1C1257F940042B827/$file/CCW_LAWS+MX+Presentations_ChallengestIHL_Christopher+Ford.pdf)

GEISS, Robin. Weapons Autonomous Expert. "Risk management and State Responsibility". Geneva, 11-15 april, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/00C95F16D6FC38E4C1257F-9D0039B84D/\\$file/Geiss-CCW-Website.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/00C95F16D6FC38E4C1257F-9D0039B84D/$file/Geiss-CCW-Website.pdf)

HRW. Statement to the Convention on Conventional Weapons Group of Governmental Experts on lethal autonomous weapons systems. Geneva, 26-29 march, 2019. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2019/03/29/statements-convention-conventional-weapons-group-governmental-experts-lethal>

MEIER, W. Michael. US. Delegation Opening Statement. Geneva, april 11-15, 2016. Disponible en: <https://geneva.usmission.gov/2016/04/11/laws/>

STOP KILLER ROBOTS. Geneva, August 29, 2018. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/421C59381B8C-CE4AC12582FE00314F68/\\$file/2018\\_GGE+LAWS+2\\_Campaign+to+Stop+Killer+Robots.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/421C59381B8C-CE4AC12582FE00314F68/$file/2018_GGE+LAWS+2_Campaign+to+Stop+Killer+Robots.pdf)

UK of GB and NI. Foreign Commonwealth Office. Geneva, 11-15 april, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/49456E-B7B5AC3769C1257F920057D1FE/\\$file/2016\\_LAWS+MX\\_GeneralExchange\\_Statements\\_United+Kingdom.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/49456E-B7B5AC3769C1257F920057D1FE/$file/2016_LAWS+MX_GeneralExchange_Statements_United+Kingdom.pdf)

YARON Maya. Israel Deputy Permanent Representative to the Conference on Disarmament. Geneva, april 11-15, 2016. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/5951D4CF7936ADE3C-1257F9A004B62D6/\\$file/2016\\_LAWS+MX\\_ChallengestoIHL\\_Statements\\_Israel.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/5951D4CF7936ADE3C-1257F9A004B62D6/$file/2016_LAWS+MX_ChallengestoIHL_Statements_Israel.pdf)

CCW. GGE. "Australia's System of Control and applications for Autonomous Weapon Systems". Geneva, March 29, 2019. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/16C-9F75124654510C12583C9003A4EBF/\\$file/CCWGGE.12019WP.2Rev.1.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/16C-9F75124654510C12583C9003A4EBF/$file/CCWGGE.12019WP.2Rev.1.pdf)

#### **Accesos electrónicos:**

DRONES and the Boundaries of the Battlefield

<file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/SSRN-id1917461.pdf>

THE GUARDIAN. Disponible en:

<https://www.theguardian.com/world/2019/apr/08/the-rise-of-the-killer-robots-jody-williams-mary-warehan-artificial-intelligence-autonomous-weapons>

EASA. Study and Recommendations regarding Unmanned Aircraft System Geo-Limitations, 01/09/2016. (último acceso el 18 de abril 2019). Disponible en:

<https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/study-and-recommendations-regarding-unmanned-aircraft-system>

EEAS – SEAE. Group of Governmental Experts - Lethal Autonomous Weapons Systems - Convention on Certain Conventional Weapons - EU Statement: Review of potential military applications of related technologies in the context of the Group's work. Disponible en:

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/60187/group-governmental-experts-lethal-autonomous-weapons-systems-convention-certain-conventional\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/60187/group-governmental-experts-lethal-autonomous-weapons-systems-convention-certain-conventional_en)

IEEE.ES. Disponible en:

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2019/DIEEET0-2018La\\_inteligencia\\_artificial.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET0-2018La_inteligencia_artificial.pdf)

FOCA and partners launch Switzerland's U-Space platform, April 3, 2019. (último acceso el 19 de abril 2019). Disponible en:

<http://www.unmannedairspace.info/uncategorized/foca-and-partners-launch-switzerlands-u-space-platform/>

GLOBAL TRENDS. Disponible en: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>

STOP KILLER ROBOTS, Comunicado de prensa, 24.11.2018. Disponible en: <https://www.pressenza.com/es/2018/11/robots-asesinos-culmina-reunion-de-la-convencion-sobre-armas-convencionales-con-pobres-resultados/>

UNOG. 2019. Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS). Disponible en: [https://www.unog.ch/\\_80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/5c00ff8e35b-6466dc125839b003b62a1?OpenDocument&ExpandSection=7%-2C3%2C1#\\_Section7](https://www.unog.ch/_80256ee600585943.nsf/(httpPages)/5c00ff8e35b-6466dc125839b003b62a1?OpenDocument&ExpandSection=7%-2C3%2C1#_Section7)

USAF. "Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047". Headquarters, United States Air Force, Washington DC. 18 mayo 2009. Disponible en: [https://fas.org/irp/program/collect/uas\\_2009.pdf](https://fas.org/irp/program/collect/uas_2009.pdf)

## CAMPOS DE HIELO SUR. CONTROVERSIAS EN TORNO A LA FRONTERA CHILENO-ARGENTINA (1990-2012) ♦ ∞

KAREN I. MANZANO ITURRA

### RESUMEN

*Dentro de las fronteras vecinales, Chile y Argentina han sostenido varios desacuerdos fronterizos, cuya mayor parte se han solucionado a fines del siglo XX. Bajo esta perspectiva destaca Campos de Hielo Sur (Chile) o Hielos Continentales (Argentina), los cuales cuentan con una de las reservas de agua más importantes del hemisferio sur, ya que sus glaciares alimentan una serie de cuerpos de agua en la Patagonia. Sin embargo, su discusión motivó en la década de los noventa, negociaciones para delimitar la sección de cada uno de los países, que se zanjó mediante el Acuerdo de 1998. Mediante el siguiente trabajo, se pretende analizar las discusiones generadas en torno a Campos de Hielo Sur entre 1990 y 2012, enmarcadas en una fuerte relación bilateral que ha progresado los puntos de acuerdo entre ambos países, pero no ha logrado delimitar definitivamente este punto, que puede ser crucial en las conversaciones del agua dulce del futuro.*

**Palabras clave:** Chile; Argentina; Campos de Hielo Sur; agua dulce; Acuerdo de 1998

## SOUTHERN ICE FIELDS. CONTROVERSIES ABOUT THE CHILEAN-ARGENTINIAN FRONTIER (1990-2012)

### ABSTRACT

*Within the neighborhood borders, Chile and Argentina have held several border disagreements, most of which have been settled by the end of the 20th century. From this perspective stands out Southern Ice Fields (Chile) or Con-*

- 
- ♦ Este trabajo fue presentado en el XIII Congreso Chileno de Ciencia Política como la ponencia titulada "Campos de Hielo Sur. Controversias en torno al agua dulce en la frontera chileno-argentina (1990-2012) (Santiago, 24/10/2018). Asociación Chilena de Ciencia Política – Universidad del Desarrollo. A su vez, este artículo pertenece a la tesis doctoral en desarrollo "Geopolítica del agua y heartland blue. Discusiones geopolíticas en dos subregiones de América del Sur (1990-2012).
  - Candidata a Doctora en Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, 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 21161675. Profesora de Sistema Político Chileno en la Universidad Mayor. Chile. karen.manzano@usach.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7069-0698>
  - ∞ Fecha de recepción: 310819 - Fecha de aceptación: 281119.

*tinental Ice (Argentina), which have one of the most important water reserves in the southern hemisphere, since its glaciers feed a number of bodies of water in Patagonia. However, their discussion prompted diplomatic negotiations in the 1990s, to delimit the section of each country, which was settled by the 1998 Agreement. This article aims to analyze the discussions generated around Southern Ice Fields between 1990 and 2012, framed in a strong bilateral relationship that has progressed the points of agreement between the two countries, but has failed to delimit definitely this point, which can be crucial in the freshwater conversations of the future.*

**Key words:** *Chile; Argentina; Southern Ice Fields; freshwater; 1998 Agreement.*

## **CAMPOS DE GELO SUL. LITÍGIOS NA FRONTEIRA CHILE-ARGENTINA (1990-2012)**

### **RESUMO**

*Dentro das fronteiras da vizinhança, Chile e Argentina realizaram vários desentendimentos de fronteira, cuja maior parte foi resolvida até o final do século 20. A partir dessa perspectiva, destaca-se os Campos de Gelo Sul (Chile) ou Gelo Continental (Argentina), que têm uma das reservas de água mais importantes do hemisfério sul, já que suas geleiras alimentam vários corpos de água, na Patagônia. No entanto, sua discussão motivou, na década de noventa, negociações para delimitar a seção de cada país, que foi resolvida pelo Acordo de 1998. O seguinte trabalho visa analisar as discussões geradas em torno dos Campos de Gelo Sul, entre 1990 e 2012, enquadradas em uma forte relação bilateral que progrediu nos pontos de acordo entre os dois países, mas não logrou delimitar definitivamente este ponto, o que pode ser crucial nas negociações de água doce do futuro.*

**Palavras-chave:** *Chile; Argentina; Campos de Gelo Sul; água doce; Acordo de 1998.*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos doscientos años de vida independiente Chile y Argentina han desarrollado una fructífera relación bilateral, con altos y bajos, en donde el entendimiento y las conversaciones han primado antes que cualquier conflicto en medio de diferentes visiones de Estado de sus gobernantes. Sin embargo, las mayores dificultades han surgido en las zonas más australes, en las cuales la lejanía y las comunicaciones no permiten un conocimiento totalmente acabado del área, reflejados en los mapas creados por cada uno de los países que se transformaron en un nuevo problema al superponer los mismos espacios<sup>1</sup>.

Uno de estos puntos en litigio son los amplios campos de hielos y glaciares que se encuentran en la zona cordillera de la región de Aysén y Magallanes, los cuales, por su dificultad de acceso fueron poco explorados por los agentes de Chile y Argentina a cargo del proceso de límites tras el Tratado de 1881. Bajo estas circunstancias, Campos de Hielo Norte y Sur se transforman en lugares alejados del devenir político, en donde el primero queda íntegramente en manos chilenas, mientras que el segundo se encuentra en su mayoría en el lado chileno, mientras que una parte menor está cercana al límite de ambos países. Las discusiones en torno a su propiedad a lo largo del siglo XX provocaron que, finalizando el siglo y las controversias del Beagle, se decidiera colocar punto final estableciendo un límite definitivo para esta zona. Para ello, se realizaron una serie de conversaciones de alto nivel entre los gobiernos involucrados cuyo fin fue establecer un límite entre Chile y Argentina en la zona denominada Campos de Hielo Sur o Hielos Continentales, en donde no solo se ve afectada la territorialidad, sino que los accesos al Pacífico e inclusive las fuentes de agua dulce claves en el futuro de la humanidad y de los Estados involucrados que ven crecer su población día a día.

Por lo tanto, mediante el siguiente trabajo se busca desarrollar los principales hechos ocurridos entre 1990 y 2012 en la zona de Campos de Hielo Sur, tanto a nivel diplomático como las estrategias comunicacionales, entre ellas los mapas que transformaron una buena relación a una tensa debido a las diferentes interpretaciones que adquieren sobre el mismo acuerdo, por lo que la pregunta de investigación radica en cómo las acciones políticas y las diferentes opiniones vertidas en la prensa por los principales actores políticos involucrados han marcado el proceso de conversaciones y delimitaciones limítrofes chileno-argentinos. Esto se realizará mediante el uso de fuentes primarias (tratados), secundarias (autores chilenos y argentinos) y terciarias (prensa electrónica de ambos países) que nos permitan entender el contexto de los hechos que han ocurrido en la zona de Campos de Hielo Sur en las últimas décadas, mediante una metodología de tipo cualitativa con una dimensión temporal establecida (1990–2012) correspondiente al inicio de las conversaciones entre Estados para solucionar los 24 puntos en disputa de los límites en la frontera chileno–argentina, hasta 2012, periodo

1 MANZANO, Karen (2016). Representaciones geopolíticas: Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur. *Estudios Fronterizos*. Mexicali. Vol. 17. N° 33.

en donde se dan las últimas discusiones públicas en torno al tema junto a la inauguración de la Compañía Andina N° 20 Cochran, que busque entender cómo estas conversaciones se enmarcan en una estrategia internacional de búsqueda de accesos al agua dulce para asegurar las fuentes del futuro, en la cual todos los países están pretendiendo asegurar su soberanía sobre las fuentes de agua, y en el caso de aquellos que están escasos de recursos hídricos, acceder a ella para mantener a su población y sus actividades económicas<sup>2</sup>.

## CAMPOS DE HIELO SUR. UNA HISTORIA EN MEDIO DE LA PATAGONIA

La zona de Campos de Hielo Sur se encuentra en la parte más austral de América, 48°15' y los 51°35' de latitud sur y las longitudes 73°00' y 74°00' Oeste<sup>3</sup>, en una superficie que bordea los 350 kilómetros en medio de uno de los climas más agrestes de Sudamérica. Su historia se pierde en el tiempo ya que la zona, habitada por *kaweskary* y *aonikenk*, fue visitada por primera vez en la expedición de Juan de Ladrillero y Francisco Cortes Ojeda, quienes fueron enviados por García Hurtado de Mendoza para el reconocimiento del estrecho de Magallanes, siendo los primeros en visitar el seno Eyre reconociendo a lo lejos los primeros esbozos de los hielos en las cimas de la cordillera. Esta primera aproximación a tierras cubiertas de nieve y hielo, como lo mencionaron los descubridores, fue visitada por las expediciones que navegaban internándose en los canales para llegar a Chiloé y Valdivia, siendo una de ellas la del explorador italiano al servicio del Imperio español Alejandro Malaspina, quien menciona que en esas latitudes:

En efecto, la costa desde este paraje empieza a ser alta y nevada, pero no con tal horror que no descubra en las inmediaciones del mar diferentes valles y llanuras, en donde la vegetación parece explayar (sic) todo su verdor y hermosura. La nieve o hielo sólo deja verse en las cimas agudas de los montes hacia la parte del Sur, y sembrada, digámoslo así, en pequeños montones en los cuales brilla el Sol, representa un contraste más bien agradable de las dos estaciones más opuestas entre sí. Esto nos dio lugar a conjeturar (sic) que el verano estaba más bien adelantado sobre las costas, concurriendo unánimes i (sic) a apoyar aquella idea, los tiempos apacibles eme habíamos disfrutado a lo largo de la costa patagónica y la serenidad y temple agradable que experimentábamos en aquel día. A medida que íbamos entrando en meridiano, de diferentes puntos notables se observaban longitudes con el número 61<sup>4</sup>.

---

2 MANZANO, Karen (2015). Campos de Hielo Sur, el agua y su rol geopolítico. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**. Bogotá. Vol. 10 N° 2.

3 BENOIT, Iván. Conocer Chile Región por Región. Santiago. Copesa. 2001.

4 MALASPINA, Alejandro. (1885). Viaje político científico alrededor del mundo por las corbetas Descubierta y Atrevida al mando de los capitanes de navío Alejandro Malaspina y José de Bustamante y Guerra, desde 1789 a 1794 publicado con una introducción por Pedro de Novo y Colson. Madrid. Imp. De la Viuda e Hijos de Abienzo. 1885. p. 127.

Tal situación muestra que el territorio de los Campos de Hielo ya había sido avistado a distancia por los exploradores, pero ninguno de ellos se acercó por tierra a sus inmediaciones. Ya en el periodo de la independencia y la instalación de los nuevos Estados se vive una situación similar, debido a la permanente visita de exploradores europeos que realizan los primeros mapas de la zona y quienes se comunican con los Estados que reciben esta información. Uno de ellos es Robert Fitz Roy, quien al mando del HMS Beagle realiza una de las expediciones que muestra con mayor detalle los canales australes, descubriendo un nuevo paso entre los océanos Atlántico y Pacífico, pero también reconociendo las zonas más próximas a los hielos eternos. Bajo estas circunstancias, la relación chileno–argentina se mantiene dentro de los parámetros diplomáticos mediante dos tratados de límites<sup>5</sup> (1826, 1856) siendo especialmente el último quien reconoce los derechos del *uti possidetis* a los países herederos de la corona española tras la independencia, para lo cual se trabajó bajo el parámetro de las tesis fundacionales, en donde cada uno asume los derechos en desmedro de la posición del otro, destacando Amunátegui<sup>6</sup> (1853), y de Angelis<sup>7</sup> (1852), quienes discuten y generan un círculo hermenéutico en la materia, que fortalece las posiciones encontradas del otro, apoyando a sus respectivos gobiernos en aras de crear un discurso fundacional de cada uno de ellos<sup>8</sup>.

Finalmente, el Tratado de Límites de 1881 dio paso a una intensa actividad limítrofe, donde los encargados de las comisiones, Diego Barros Arana y Francisco Moreno, discuten cada uno de los puntos en duda para la creación de la línea definitiva, bajo la modalidad de las altas cumbres junto a la divisoria de las aguas, conceptos que no coincidían desde Antuco al sur, por lo que fue necesario establecer protocolos aclaratorios, como el de 1893, donde se establece el principio bioceánico de Chile en el Pacífico, Argentina en el Atlántico. En las conversaciones realizadas en 1898 los peritos Barros Arana y Moreno habían convenido que la línea pasaría por “el cerro Fitz Roy, los cerros que se elevan en el del ventisquero del lago Viedma y los altos cumbres nevados de la cordillera hasta los cerros Geike”, dándose a entender que hasta el cerro Daudet ya estaba definido en propiedad, por lo que esta zona fue marcada con una línea recta que dividía las secciones chilena y argentina, dejando en propiedad de Chile todos los hielos de Campos de Hielo Sur. Esto se generó tras una serie de exploraciones en la zona

5 El Tratado de Comercio y Navegación de 1826, pese a haber sido preparado, firmado y sellado, no fue ratificado por las partes. Esto último llevó a diversas discusiones parlamentarias acerca de un régimen común normado entre las partes acerca del comercio, la amistad y la navegación, entre otros tópicos. Por esto es que se considera que el primer tratado ratificado por ambos países es el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1856.

6 AMUNÁTEGUI, Miguel Luis. Títulos de la República de Chile a la soberanía y dominio de la extremidad austral del continente americano. Santiago. Imprenta Belin. 1853.

7 ANGELIS, Pedro. Memoria histórica sobre los derechos de soberanía y dominio de la Confederación Argentina a la parte austral del continente americano comprendida entre las costas del Océano Atlántico y la gran Cordillera de los Andes, desde la boca del río de la Plata hasta el cabo de Hornos, incluso la isla de los Estados, la Tierra del Fuego y el Estrecho de Magallanes en toda su extensión. Buenos Aires, Imp. No señalada. 1852.

8 MANZANO, Karen. (2017) Chile–Argentina. Discursos fundacionales en la zona austral: el caso de la Patagonia. **Revista Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 7. N° 3.



de Santa Cruz, donde se encontraron coincidencias entre el hito 331 y 332 (304-305 desde los números argentinos) especialmente porque se definió establecer la traza entre la cordillera del Chaltén (Fitz Roy) y del Stokes, entre los paralelos 49° 05' y 50° 35', surgiendo una línea en que se “estableció (...) formar comisiones para demarcar materialmente el terreno en la zona fronteriza acotada, aun cuando se tenía plena conciencia que dicho trabajo se encontraba limitado por la posibilidad real de acceder a algunos puntos de la montaña, como era el caso concreto de la zona de Campos de Hielo Sur”<sup>9</sup>, un lugar donde solo existían aproximaciones, pero ningún caso concreto de exploración chilena o argentina. En el arbitraje de 1902 se dividen los grandes lagos binacionales y las principales cuencas australes, sin embargo, el punto acordado en 1898 se mantiene sin mayores cambios ya que había sido ratificado por el Ministro de Relaciones Exteriores chileno, Juan José Latorre y el Ministro Plenipotenciario de Argentina Norberto Piñeiro, es decir, dejando la zona de Campos de Hielo Sur como chilena y delimitándola de Argentina con una línea recta, por lo que no fue necesario incluirla en el tratado de ese año.

Especial relevancia adquieren las exploraciones realizadas en búsqueda de comprender a cabalidad la geografía de dicha zona, entre las que se cuentan las de Cox, Steffen y Moreno<sup>10</sup>, siendo este último quien recorrió importantes zonas desde Chubut hasta Santa Cruz, entre ellas algunos lagos como el Nahuelhuapi y el Viedma<sup>11</sup>. El geógrafo alemán Hans Steffen comenzó a trabajar antes del arbitraje británico de 1902 para el gobierno de Chile, identificando que la zona de Patagonia estaba dividida en “tres regiones que se siguen de oeste a este y que pueden ser designadas como la región lluviosa de las montañas boscosas del oeste, la región transitoria o semihúmeda, y la región de las mesetas y estepas del este”<sup>12</sup>. Mientras tanto, la extensa zona estaba siendo ocupada por Chile mediante la fundación de poblados y finalmente con la creación del Territorio de Aysén durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo<sup>13</sup>.

En cuanto al investigador italiano Alberto de Agostini, sus exploraciones permiten conocer diversos accidentes geográficos de interés, reflejado en su obra *Andes Patagónicos*, en donde explica el encadenamiento de la cordillera en una zona de difícil acceso, varios montes cruciales como el Fitz Roy y Daudet, cuyo texto fue publicado íntegramente en 1945. Comprendiéndose que existían variadas diferencias en algunos puntos, en lo que Argentina reclamó precisamente la zona delimitada en 1898, se creó la Comisión Mixta de Límites, amparada bajo el protocolo de 1941, donde se estipula que su misión es “reponer los hitos desaparecidos, colocar nuevas en aquellos tramos de la frontera donde sean necesarios y determinar las coordenadas geográficas exactas de todos ellos”<sup>14</sup> cuya confor-

---

9 MEDINA, Andrés. La zona de Campos de Hielo Sur. **Política y Estrategia**. N° 71. 1997.

10 SAID, Jaime. Patagonia. Santiago. Sudamericana. 2011.

11 MORENO, Francisco. Viaje a la Patagonia Austral (1876- 1877). Buenos Aires. Claridad. 2012

12 SANHUEZA, Carlos. Un saber geográfico en acción. Hans Steffen y el litigio patagónico 1892-1902. **Maga-llania**. Vol. 40. 2012. p. 33.

13 FUENZALIDA, Eduardo. (2016) Aysén de la Patagonia. Santiago. Copygraph. 2016.

14 LAGOS Carmona, Guillermo (1981) Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Argentina. Santiago. Andrés Bello. 1981, p. 176.

mación se basaba en delegados técnicos de ambos gobiernos que se encargarían de los hitos en los lugares más complicados. Una de las mayores dificultades se encontraba en la cordillera de los Andes anterior al paralelo 52°, pues aquí el territorio se encuentra más fragmentado, cubierto de hielos que impiden distinguir la topografía o de fiordos que cortan la principal cadena montañosa, lo que motivó una serie de exploraciones desde Chile y Argentina entre las décadas del 50 y 80<sup>15</sup>. Posteriormente, las relaciones bilaterales se mantienen en momentos de mayor o menor tensión, siendo un elemento importante a considerar el incidente de Laguna del Desierto (1965)<sup>16</sup>, la firma del Acta de Santiago sobre recursos hídricos compartidos (1971) y la crisis del Beagle (1977), sin duda, el mayor momento de tensión de ambos países en el siglo XX, cuando Chile y Argentina se encuentran al borde de la guerra tras la declaración de nulidad por parte del gobierno trasandino de un arbitraje totalmente válido y de acuerdo a los tratados firmados, por parte de la Reina Isabel II de Inglaterra, que reconocía la propiedad de las islas Picton, Lennox y Nueva como los derechos en el canal Beagle. Tras ocho años de permanente negociación se zanja la paz mediante el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

## DESDE LAS CONVERSACIONES AL ARBITRAJE DE LAGUNA DEL DESIERTO

La década de los noventa trae consigo un nuevo impulso a las relaciones bilaterales, en especial considerando las medidas de confianza mutua incluidas desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984, apoyado por la mediación papal y en busca de mantener la paz ante la crisis del canal del Beagle (1977–1984). Tras el ascenso al gobierno de los presidentes Menem y Aylwin, se comienza a negociar las soluciones en torno a los 24 puntos de la frontera que aún se encontraban en discusión pues “por medio de este acuerdo, entre otras materias, se ordenó a los presidentes de las Comisiones de Límites de ambos países que realizaran un completo informe de todos las cuestiones pendientes o asuntos controvertidos a lo largo de toda la frontera”<sup>17</sup>. Uno de los puntos a destacar es que dentro de las medidas del tratado mencionado anteriormente se incluyen temas específicos en torno a los Recursos Hídricos Compartidos, considerando la gran cantidad de ríos y lagos que se encuentran en soberanía de ambos Estados y que era necesario proteger y regular sus usos, continuando las labores del Acta de Santiago de 1971. Para el caso específico de Campos de Hielo, los dos países consideraron que estos puntos contaban con mayor discusión en estos accidentes geográficos, donde “el conocimiento de la zona permitirá la demarcación del tramo intermedio y así Chile y Argentina habrán evitado las posibilidades de una nueva controversia”<sup>18</sup>.

15 MARTINIC, Mateo. Hielo Patagónico Sur. Punta Arenas. Hersaprint. 1982.

16 Durante el año 1965, en medio del proceso de arbitraje sobre Alto Palena, un grupo indeterminado de gendarmes argentino y un pequeño grupo de carabineros chilenos se encontraron en Laguna del Desierto, donde fallece el teniente de Carabineros Hernán Merino Correa. Aunque este hecho terminó con la vida de un oficial chileno, y las protestas que se generaron, pasó a ser considerado un incidente fronterizo grave, ya que la situación no terminó escalando a un conflicto mayor entre las partes ni en una guerra.

17 SAENGER, Fernando. Cuestión de límites entre Chile y Argentina. Los acuerdos de 1991. Tesis (Derecho) Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Concepción. 1993. p. 99.

18 LAGOS Carmona, Guillermo. Loc. Cit.

Tras las negociaciones se disminuyeron de 24 a 2 los puntos en discordia, los cuales coincidían con la zona de Campos de Hielo Sur, en la sección norte correspondiente a Laguna del Desierto, y en la traza sur donde era difícil establecer la línea de las altas cumbres por los hielos que cubren el lugar. Como una forma de solucionar el problema se decide realizar un nuevo acuerdo en 1991 para definir dos principios reguladores: 1) el Decreto 1519 donde “ambos Gobiernos tomaron la decisión y acordaron las bases para someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre la República de Chile y la República Argentina en el sector comprendido entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy”<sup>19</sup> llamada Laguna del Desierto, cuyo resultado queda en manos de un Tribunal Arbitral Latinoamericano, y 2) Campos de Hielo Sur, cuya solución depende de una salida diplomática que termine definiendo una línea, conocida en la época como la primera “línea poligonal” cuyas negociaciones despertaron interés debido a que “el territorio como elemento constitutivo del Estado, integra su personalidad internacional, en consecuencia, una cesión de parte del mismo, afecta la personalidad misma del Estado, debilitándolo y haciendo susceptible a sufrir otra merma”<sup>20</sup>, ya que una salida de estas características podía generar una encrucijada: para Chile una línea poligonal abre las puertas al océano Pacífico mientras que para Argentina significa que se accede a los valles y las reservas de agua para mantener a una creciente población en la región patagónica.

Durante los años 1991 hasta 1994 la prensa y la opinión pública siguieron el caso de Laguna del Desierto. Este cuerpo de agua se encuentra “en la vertiente oriental del Campo de Hielos Sur, siendo sus coordenadas geográficas los 49 grados de latitud Sur y entre los 72 grados L. O. y 73 grados de longitud Oeste de Greenwich”<sup>21</sup>, marcadas por el cerro Gorra Blanca y el cordón Martínez de Rozas, que también conectan con el lago Viedma. Este lugar había sido incorporado a soberanía chilena por los demarcadores ingleses que trabajaron luego del Tratado de 1902, y que en 1903 entendieron que esta laguna pertenecía al cordón Martínez de Rozas. Durante el siglo XX Argentina comienza las primeras reclamaciones en la zona debido a que las aguas de la laguna, al conectarse con el lago Viedma, hacían comprender que bajo el principio de la divisoria de las aguas, esta laguna era de vertiente oriental, enviando sucesivos controles por parte de gendarmes a los propietarios de la zona, colonos chilenos, a quienes se les insistió que debían pagar sus impuestos a las autoridades de Argentina. Para el caso chileno, la propiedad de la laguna le permitía un importante corredor en las difíciles secciones de la Patagonia, especialmente en la conexión de los caminos de la que posteriormente sería conocida como Carretera Austral, marcando presencia bajo un claro mensaje geopolítico de ocupación de los espacios vacíos.

---

19 DIARIO OFICIAL, Decreto N° 1519. Promulga el compromiso de someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre la República de Chile y la República Argentina en el sector comprendido entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy. Santiago. 1992.

20 MAKNIS, Teresa. Límite Argentina–Chile. Cuenca Atlántica del río Santa Cruz. Rosario. 1997. p. 73.

21 BORGEL, Reinaldo. Delimitación en el Campo de Hielo Sur. **Revista de Geografía Norte Grande**. 22. 1998. p. 18.

Mientras la discusión se mantenía en alza, en 1965, un pequeño grupo de carabineros en momentos que visitaban a los colonos chilenos, que habían dado aviso de que Gendarmería argentina reclamaba sus tierras como parte de su país, fue víctima de un incidente fronterizo de trágicos resultados, la muerte del teniente Hernán Merino Correa. Aunque en su momento se generó una oleada de declaraciones cruzadas, los gobiernos decidieron conversar antes de enfrentar un conflicto mayor, pero este incidente aún permanece en discusión, especialmente en el número de efectivos involucrados<sup>22 23</sup>. Ante el tribunal Chile sostuvo que el límite pasaba por el cordón Martínez de Rozas, mientras que Argentina por las montañas que empalman Campo de Hielo Sur. Tras un periodo de tres años de juicio se dio a conocer a la luz pública la sentencia, donde el “21 de octubre de 1994, a poco de conocerse el fallo del tribunal arbitral que favoreció completamente las aspiraciones argentinas sobre Laguna del Desierto –o Lago del Desierto, como lo llaman los argentinos– y dejó a Chile con la pesada carga de sufrir una inmensa pérdida territorial”<sup>24</sup>. Aunque Chile elevó los reclamos correspondientes, no se cambió la sentencia, generando una situación negativa a nivel interno, en especial porque sentaba un negro antecedente ante el reclamo de la sección más austral, que colocaba nuevamente en jaque la soberanía nacional.

## CAMPOS DE HIELO SUR: LA POLIGONAL DE 1998

Desde el fin de las conversaciones de Laguna del Desierto se decidió solucionar el tema pendiente de Campos de Hielo Sur. Pero, a diferencia de lo que había ocurrido con el primer acuerdo de 1991 –que había fracasado en el poder Legislativo–, a juicio de los especialistas “el tema de Hielos Continentales, que no fue considerado como un tema importante en la opinión pública chilena cuando fue firmado el Tratado de 1991 y durante su posterior debate, adquirió relevancia luego del fallo arbitral: el gobierno chileno no podía políticamente soportar el riesgo de un nuevo arbitraje si fracasaba la Poligonal”<sup>25</sup>. En 1992 ya se había asumido que el primer intento de demarcación había fracasado por las trabas en los respectivos parlamentos, ya que no habían pasado por el proceso de aprobación legislativa, el cual consiste en un “acto mediante el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado que ha sido firmado por sus plenipotenciarios”<sup>26</sup> debido principalmente a las dudas que quedaban y, sobre todo, de los pésimos resultados del arbitraje para la posición chilena.

22 BANDIERI, Susana. Historia de la Patagonia. Buenos Aires. Sudamericana. 2005.

23 VALENZUELA Lafourcade, Mario. El enigma de Laguna del Desierto: una memoria diplomática. Santiago. LOM Ediciones. 1999.

24 El Mercurio. 2005. (en línea) Laguna del Desierto: a 10 años de una dolorosa pérdida total. (Citado el 6 de marzo de 2019). Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2005/10/13/198139/laguna-del-desierto-a-10-anos-de-una-dolorosa-perdida-total.html>

25 EISSA, Sergio (2005). Hielos Continentales. La política exterior argentina en los 90'. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2005. p. 28.

26 BENADAVA, Santiago. Derecho Internacional Público. Santiago. Lexis Nexis. 2004. p. 44.

La llamada línea poligonal, establecida en 1991, significaba un principio de acuerdo entre las partes que surgen de las negociaciones diplomáticas, en donde se define el trazado de una línea con puntos equidistantes fijadas por los expertos en pos de establecer una línea de frontera que sea equitativa para cada uno de los involucrados. Bajo estas circunstancias surgen una serie de discusiones en torno a cómo se está trabajando la poligonal, ya que “es un mapa de extensión parcial que no permite apreciar la total realidad territorial”<sup>27</sup> pero además producen reclamos en torno a que “otro aspecto de esta carta es el hecho que Argentina crea nombres, suplantando a varios accidentes geográficos anteriormente ya designados o desplaza topónimos a puntos muy distantes de los tradicionalmente conocidos”<sup>28</sup> alterando los mapas donde se debe tomar la decisión, pero también afectando la buena fe en las conversaciones. En el caso de los sectores argentinos, acusa que esta definición significa una pérdida territorial que afecta directamente en el Parque Nacional los Glaciares, pero además se insiste en que “el Campo de Hielo Sur es el que contiene el límite occidental de la cuenca santacruceña protegida por la autoridad de la cosa juzgada y que no puede ser reemplazada por una línea quebrada uniendo (...) montes”<sup>29</sup>. Por lo tanto, se incluyen los recursos hídricos del área. La primera línea poligonal fue resistida debido a cuatro factores como: 1) para algunos especialistas contenía errores como el límite de 1898; 2) puntos geográficos cambiados que impedían una buena demarcación, considerando los mapas con los que se estaba trabajando; 3) el quiebre del principio bioceánico (Chile en el Pacífico, Argentina en el Atlántico) y 4) la divisoria de hielos como frontera móvil ante el cambio climático.

Estos elementos fueron conocidos, pero se siguió trabajando en la línea poligonal, esta vez en los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Carlos Menem (que había sido reelegido en Argentina) para llegar a un acuerdo final. Esto se concretó en 1998 manteniendo la idea de las líneas de equidistancias, que quedaron en manos de una comisión mixta de límites para su elaboración. En este acuerdo, se entienden dos secciones claras de división:

- Cerro Murallón a cerro Daudet: “la demarcación en el terreno las Partes encomiendan a la Comisión Mixta de Límites Chile-Argentina, conforme a lo dispuesto en el Protocolo de Reposición y Colocación de Hitos en la Frontera Chileno-Argentina de fecha 16 de abril de 1941 y en el Plan de Trabajos y Disposiciones Generales, la realización de los levantamientos a fin de confeccionar conjuntamente una carta a escala 1:50.000 como requisito imprescindible para llevar a cabo la referida demarcación”, cuyas coordenadas se establecen mediante dos anexos y donde se establece el principio de las cumbres más altas.

---

27 GARCÍA, Eduardo. Los errores en la traza Poligonal en los Campos de Hielos Patagónicos Sur. **Anuario de Historia Militar**. 12. 1997. p. 34.

28 *Ibíd.*

29 MAKNIS, Teresa. *Loc. Cit.*

- Monte Fitz Roy al cerro Murallón: se consideran la divisoria de las aguas, líneas rectas y paralelas, donde se le solicita a la Comisión Mixta de Límites la creación conjunta de una cartografía para realizar dicha demarcación mediante coordenadas.

Este acuerdo firmado fue aprobado por los congresos de Chile y Argentina, quienes dieron paso a la etapa de trabajo de la comisión para la definición de los límites. Mención aparte corre en relación al río Santa Cruz, cuyas fuentes de agua se habían asegurado como propiedad argentina desde los acuerdos del Protocolo de Recursos Hídricos de 1991, debido a que este río es uno de los más importantes en la zona patagónica. En este caso, se separaron dos secciones de la zona de Campos de Hielo:

En este acuerdo, se entienden dos secciones claras de división:

- Cerro Murallón a cerro Daudet: donde la línea queda fijada por las cumbres más altas, donde “la demarcación en el terreno las Partes encomiendan a la Comisión Mixta de Límites Chile-Argentina, conforme a lo dispuesto en el Protocolo de Reposición y Colocación de Hitos en la Frontera Chileno-Argentina de fecha 16 de abril de 1941 y en el Plan de Trabajos y Disposiciones Generales, la realización de los levantamientos a fin de confeccionar conjuntamente una carta a escala 1:50.000 como requisito imprescindible para llevar a cabo la referida demarcación”<sup>30</sup> cuyas coordenadas se establecen mediante dos anexos.
- Monte Fitz Roy al cerro Murallón: las líneas se fijarán mediante coordenadas que consideran la divisoria de las aguas, líneas rectas y paralelas, donde se le solicita a la Comisión Mixta de Límites la creación conjunta de una cartografía para realizar dicha demarcación. Esto sí, dejando claro que este sector no será aplicable el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos de fecha 2 de agosto de 1991<sup>31</sup>.

En Chile, se discute por parte de los parlamentarios que no aprobaron el tratado que este caso “se pretende dilucidar una controversia aparentemente generada de manera artificial”<sup>32</sup>, amparándose en el acuerdo de 1898 que había zanjado el límite respectivo. En Chile estas expresiones fueron mencionadas en la prensa, como el diario El Mercurio que establece que “la zona A ya fue delimitada en común acuerdo por ambos estados (...) en tanto la B aún estaría pendiente”<sup>33</sup>. El diario Clarín de Argentina, mencionó el acuerdo:

30 Dirección de Fronteras y Límites del Estado (en línea). Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el cerro Daudet. 1998. (Citado el 09 de enero de 2019) Disponible en [http://www.difrol.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=25&Itemid=12](http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=12)

31 Ibid. (Citado el 10 de enero de 2019).

32 MEDINA, Andrés. Op. Cit. p. 101.

33 El Mercurio (2018). El Tratado de hace 20 años que dejó pendiente los límites entre Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur. (Citado el 5 de octubre de 2019) Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/10/16/924088/El-tratado-de-hace-20-anos-que-dejo-pendiente-los-limites-entre-Chile-y-Argentina-en-Campo-de-Hielo-Sur.html>

Con la firma del nuevo acuerdo por los Hielos Continentales, la Argentina y Chile resolvieron ayer la totalidad de sus disputas territoriales. El presidente Carlos Menem y su colega chileno Eduardo Frei suscribieron ayer el entendimiento que precisa el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, durante una ceremonia histórica que se llevó a cabo en el Salón Blanco de la Casa Rosada, cerca del mediodía<sup>34</sup>.

En el caso de Argentina los grupos más radicales, que se remontan al periodo del canciller Estanislao Zeballos, mentor de las ideas más nacionalistas y que han encontrado eco en teóricos geopolíticos argentinos como Osiris Villegas y Rey Balmaceda, apuntan que Chile siempre ha logrado quedarse en la zona austral, pues si “Chile consigue poseer todo el Hielo Continental Patagónico, desaparecerá la barrera normalmente infranqueable de la cordillera de los Andes, que en esa latitud, su cadena central bordea el continente, como límite de ese sector y no permite el acceso desde occidente”<sup>35</sup>. Esto se contrapone con la versión de Chile, donde se ha alegado que ha perdido más territorio en desmedro de los argentinos, que cuentan con las mejores zonas para la instalación de la población y sus actividades. Pero las discusiones no terminaron allí, ya que desde la instalación de las mesas de trabajo el problema quedó paralizado.

## **LAS CONVERSACIONES EN EL NUEVO SIGLO. CONTROVERSIAS E IMÁGENES**

La Comisión Mixta comenzó sus labores en 1998, pero no ha tenido mayores avances en el nuevo siglo, ya que hasta el día de hoy no existen detalles de los trabajos en la demarcación de los hitos en la frontera, como lo contemplaba el acuerdo de 1998, pero especialmente en el sector sur de más difícil acceso. Durante el gobierno de Ricardo Lagos se produjeron importantes hechos en la relación bilateral chileno-argentina, siendo uno de los más llamativos los problemas del gas, que al ser cortado desde el Este generó uno de los mayores focos de tensión. Mientras tanto las labores se mantienen dentro de las reservas propias de este delicado trabajo, sin embargo, una foto desató nuevamente los resquemores debido a que:

La exigencia transandina se produjo en medio de un impasse entre la Casa Rosada y La Moneda por una foto que se tomó Ricardo Lagos, junto al jefe de la Fach de la época, general Osvaldo Saravia, en la zona sin demarcar y que es reclamada por Argentina<sup>36</sup>.

---

34 Clarín. (1998). Relaciones argentino-chilenas: ayer se firmó el acuerdo por los Hielos Continentales. La Argentina y Chile ya no tienen conflictos limítrofes pendientes. (Citado el 12 de enero de 2019). Disponible en [https://www.clarin.com/politica/argentina-chile-conflictos-limitrofes-pendientes\\_0\\_rJQ-EHfkUnl.html](https://www.clarin.com/politica/argentina-chile-conflictos-limitrofes-pendientes_0_rJQ-EHfkUnl.html)

35 MAKNIS, Teresa. Op. Cit. p. 75.

36 La Tercera. (2010). Revelan fallidas tratativas del gobierno de Bachelet por Campos de Hielo. (Citado el 23 de marzo de 2019). Disponible en <http://www2.latercera.com/noticia/revelan-fallidas-tratativas-del-gobierno-de-bachelet-por-campos-de-hielo/>

Aunque desde Chile se mencionó la foto pero no se generaron dificultades, estas sí se generaron en Argentina, debido al lugar donde había sido obtenida la fotografía, por lo que al final de su mandato el gobierno de Lagos recibió una nota de Argentina para poner fin a la situación de Campos de Hielo Sur, reactivando el funcionamiento de la Comisión Mixta en el establecimiento de la poligonal. Tales dificultades llevaron a conversaciones de alto nivel, realizadas por el viced canciller Barros (Lagos) y el subsecretario Van Klaveren (Bachelet) para que se volviera a reactivar el trabajo, sin embargo, ante el nuevo gobierno que asumía se comprometieron a trabajar con cautela. Ese sería el primer punto disonante en torno a la línea que definiera a los dos países, mientras tanto se debía mantener la cuadrícula como zona en demarcación y todos sus mapas oficiales. El segundo punto que despertó interés mediático fue el que se presentó con mapas de la secretaría de Turismo, donde no se señalaba la cuadrícula de demarcación pendiente, para ello:

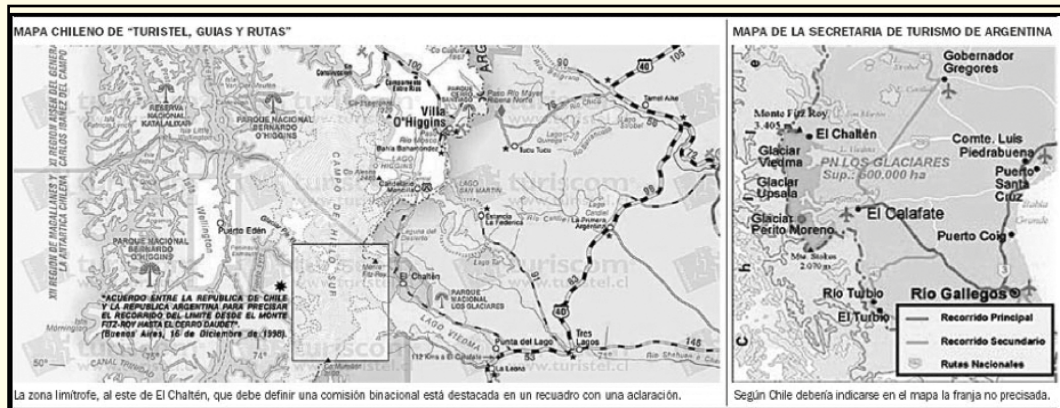
El mapa que en principio cuestionaron los chilenos es el que publica la secretaría de Turismo de la Nación en su página en Internet. Una fuente del Gobierno indicó que en realidad la página online se nutre de los mapas que provee la Cancillería, pero que antes fueron aprobados por el Instituto Geográfico Militar. Precisamente los chilenos también cuestionaron los mapas que publica en la web el Instituto. En la oficina del canciller Alejandro Foxley aclararon anoche a Clarín que el gobierno de Michelle Bachelet había enviado “una nota diplomática con observaciones”, de “preocupación” en las que se pide que se respete lo acordado por los gobiernos de Carlos Menem y Eduardo Frei en 1998<sup>37</sup>.

Esto desató una oleada de críticas ante el incumplimiento del acuerdo de 1998, lo que colocaba en una delicada posición al recién asumido gobierno, en especial por los comentarios de legisladores como el senador Antonio Horvath –según la versión de la prensa argentina– que incluso mencionaban el origen del mismo presidente Kirchner y su oposición en el Senado ante los acuerdos que se firmaron en los gobiernos de Menem y Frei Ruiz-Tagle, hablando de una controversia que había escalado rápidamente, o del diputado Jorge Tarud, que mencionó que poco después de 1998 ya circulaban mapas del Instituto Geográfico Argentino en donde la cuadrícula no existía y la franja completa salía integrada a ese país<sup>38</sup>. A continuación, se muestra los mapas de la discusión, publicados tanto en el diario Clarín de Argentina (donde se menciona que Chile discute los mapas), como los mismos mapas expuestos en el diario Austral de Temuco (en donde las autoridades dieron a entender que podía ser un error)

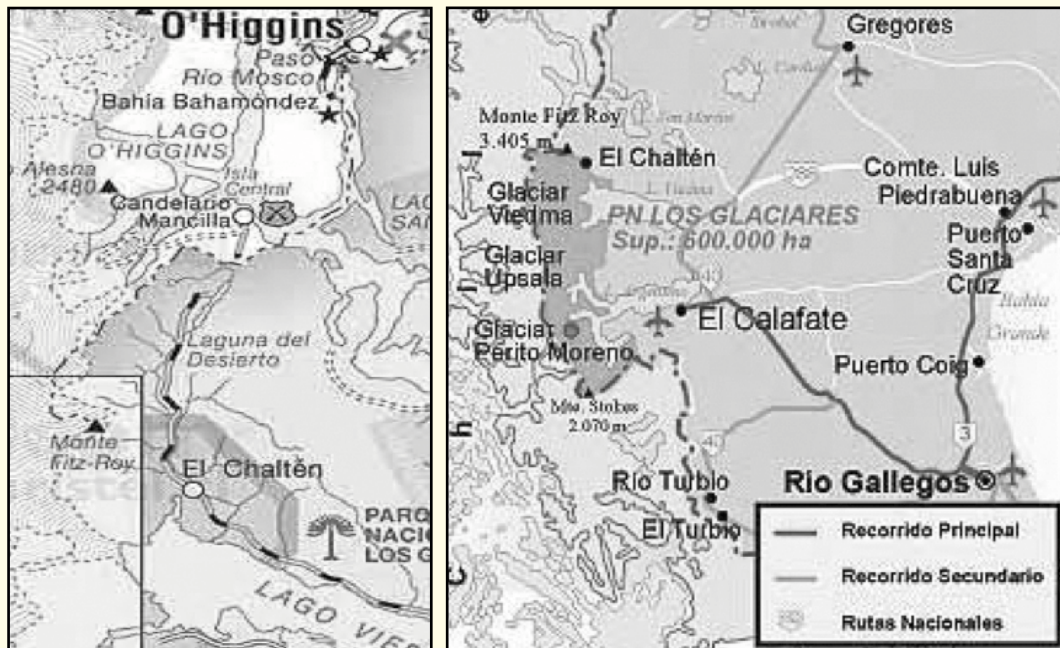
37 Clarín. (2006). Sorpresiva reacción por una vieja disputa patagónica. Hielos continentales; reclamo de Chile por los mapas argentinos. (Citado el 30 de abril de 2019). Disponible en [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/hielos-continentales-reclamo-chile-mapas-argentinos\\_0\\_HkqxA3Qy0Ke.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/hielos-continentales-reclamo-chile-mapas-argentinos_0_HkqxA3Qy0Ke.html)

38 El Mercurio. (2006). Walker niega responsabilidad de Gobierno de Lagos en los mapas de Campos de Hielo. (Citado el 2 de octubre de 2019) Disponible en <https://www.emol.com/noticias/nacional/2006/08/30/229767/walker-niega-responsabilidad-de-gobierno-de-lagos-en-mapas-de-campos-de-hielo.html>





FUENTE: DIARIO CLARÍN (2006) HIELOS CONTINENTALES, RECLAMO DE CHILE POR MAPAS ARGENTINOS. (CITADO EN 3 DE NOVIEMBRE DE 2019). DISPONIBLE EN [HTTP://EDANT.CLARIN.COM/DIARIO/2006/08/29/ELPAIS/P-01201.HTM](http://edant.clarin.com/diario/2006/08/29/ELPAIS/P-01201.htm)



FUENTE: DIARIO AUSTRAL DE TEMUCO (2006). PUEDE TRATARSE DE UN ERROR. (CITADO EN 3 DE NOVIEMBRE DE 2019). DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.AUSTRALTEMUCO.CL/PRONTUS4\\_NOTICIAS/SITE/ARTIC/20060825/PAGS/20060825075748.HTML](http://www.australtemuco.cl/prontus4_noticias/site/artic/20060825/pags/20060825075748.html)

Posteriormente, en septiembre de ese año se llevó a cabo una reunión bilateral entre Michelle Bachelet y Néstor Kirchner, donde a razón del tema de Campos de Hielo, el subsecretario Alberto Van Klaveren explicó:

Se está tratando a nivel de Cancillería. Si bien la reunión de ambos mandatarios tiene que ser con agenda abierta, este es un tema de carácter técnico que se va a tratar a nivel de los ministerios, como se está abordando permanentemente, así que no esperamos anuncios en esta materia producto del encuentro presidencial<sup>39</sup>.

La labor de la Comisión Mixta y las reuniones técnicas se mantuvieron bajo reserva, pero los problemas continuaron su rumbo, a pesar de las buenas intenciones de algunas autoridades chilenas involucradas en este tema bilateral tres años más tarde:

El presidente de la comisión especial de Campos de Hielo Sur, el senador Jaime Gazmuri, destacó la importancia que tiene el lugar, “el gran aporte que tiene Campo de Hielo Sur es el valor científico, es un gran laboratorio acerca de los glaciares, y hoy es un tema central porque está vinculado a las transformaciones que se están produciendo con el cambio global y al debate que hay en el futuro. El agua se va a convertir en un tema estratégico central para el desarrollo humano”. Gazmuri descartó que el desarrollo e implementación de poblaciones en la zona esté vinculado a un tema de soberanía. “Los problemas de soberanía están resueltos, por tanto, cualquier asentamiento e instalación se hará en territorio chileno, en donde nadie discute ese tema”, enfatizó<sup>40</sup>.

El año 2010, en el gobierno de Sebastián Piñera, la situación de Campos de Hielo Sur vuelve a ser noticia ya que los mapas argentinos siguen mostrando la zona en disputa bajo su completa soberanía, que estaban circulando por diferentes medios electrónicos. Ante ello, el presidente Sebastián Piñera, haciendo alusión a los casos de Campos de Hielo Sur y la demanda de Perú en La Haya:

Estamos trabajando en esos dos temas con argumentos, con evidencia, basados en el derecho internacional, en los tratados internacionales vigentes y también en la buena voluntad con que debemos enfrentar estos problemas<sup>41</sup>.

Las acciones del gobierno argentino en torno a acelerar el tema de Campos de Hielo Sur demostraron que el gobierno de Cristina Fernández buscó enlazar este tema soberano con el reclamo de las Malvinas, que se reactivó fuertemente ese año. Por ello:

39 El Mostrador. (2006). Legisladores ven con buenos ojos encuentro de Bachelet y Kirchner. (Citado el 4 de mayo de 2019) Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2006/09/12/legisladores-ven-con-buenos-ojos-encuentro-entre-bachelet-y-kirchner/>

40 Universia. (2009). Los problemas de soberanía de Campos de Hielo Sur están resueltos. (Citado el 10 de mayo de 2019) Disponible en <http://noticias.universia.cl/vida-universitaria/noticia/2009/01/12/296883/problemas-soberania-campos-hielo-sur-estan-resueltos.html>

41 El Mercurio. (2010). Piñera afirma que Chile trabaja con argumentos por Campos de Hielo Sur. (Citado el 15 de mayo de 2019). Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2010/05/18/413797/pinera-afirma-que-chile-trabaja-con-argumentos-por-campos-de-hielo-sur.html>

Pero el escenario demuestra que hay varios elementos en juego. Patricio Gajardo, cientista político, explicó que la intención del gobierno argentino es captar la atención de la ciudadanía trasandina. El académico de la Universidad de Chile aclaró que la urgencia argentina es “inesperada, pero se sabía en Chile que era una situación pendiente y que se iba a retomar. Que se retome en este momento, obedece a una estrategia de carácter interno. No necesariamente tendría que perjudicar las relaciones de ambos pero sí tensionarlas. Gajardo manifestó que el actuar de la mandataria transandina obedece a una lógica comunicacional que integra también el llamado al gobierno británico a negociar sobre la soberanía de las Islas Malvinas. En esta línea, la abogada y profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Astrid Espaliat, alertó que Argentina es “un país cuya política exterior está determinada fuertemente por cuestiones internas” y aclaró que aún no se puede hablar de conflicto porque puede “que surjan discrepancias por el trazado, pero lo primero es la negociación directa entre las partes<sup>42</sup>.”

Esto motivó que durante su gobierno se tratara este tema con especial cuidado, considerando las versiones de prensa de ambos países que situaban la labor de la Comisión Mixta en una fase paralizada debido a la preferencia de solucionar los temas relacionados al Perú en la demanda presentada por este país contra Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, antes que las discusiones limítrofes con Argentina. Pero sin duda, una de las observaciones del periodo es que en 2010 ambos Estados publican sus respectivos libros de Defensa (Libro Blanco de la Defensa Argentina y Libro de la Defensa Nacional de Chile) en donde se pueden observar ciertos puntos en común: 1) el agua como recurso estratégico; 2) la creciente preocupación por políticas ambientales de las Fuerzas Armadas.

Dentro del Libro Blanco de la Defensa Argentina, ya se planteaba en 2010 la creación de Reservas Naturales de la Defensa en zonas de rica biodiversidad, en donde las Fuerzas Armadas adquieren mayor relevancia. Sin embargo, en el caso de Chile, se realizaron varias obras para mejorar la soberanía en el área, entre ellas la recién creada Compañía Andina N° 20 Cochrane con una finalidad estratégica: dado que esta zona aún se mantiene como una verdadera frontera interior separada del resto del territorio nacional que busca generar una presencia efectiva en la zona limítrofe, que desde el punto de vista geopolítico muestra acciones reales frente a la controversia limítrofe, en medio de una zona caracterizada por sus difíciles accesos. La ceremonia de inauguración fue encabezada por el Presidente de la República Sebastián Piñera, acompañado por Ministro de Defensa Andrés Allamand y el Comandante en Jefe del Ejército de la época, Juan

---

42 Diario Universidad de Chile. (2010). Cancillería argentina presiona para definir soberanía de Campos de Hielo Sur. (Citado el 30 de mayo de 2019). Disponible en <https://radio.uchile.cl/2010/05/18/cancilleria-argentina-presiona-para-definir-soberania-de-campos-de-hielo-sur/>

Miguel Fuente-Alba. En ella, se explicó claramente la importancia de instalar en ese lugar una Compañía de este tipo, por parte del general de brigada Luis Farías, Comandante en Jefe de la IV División:

“En el caso de la Región de Aysén, zona de relevancia geopolítica y estratégica, y en particular en la Provincia de Capitán Prat, se mantiene la necesidad de mejorar la vinculación continua con el resto del territorio nacional, dificultad que se explica por las complejas condiciones orográficas, así como la existencia de condiciones climáticas en extremo rigurosas que representan un obstáculo para la habitabilidad de la población y el acceso a sus invaluable recursos”<sup>43</sup>.

Sin duda, estas acciones mostraron mayor presencia en una zona de alto valor geopolítico, cerrando una etapa de conversaciones y diferencias entre ambos Estados. Por ello, bajo estas circunstancias, es posible observar que durante el periodo 1990-2012 el tema de Campos de Hielo Sur o los Hielos Continentales alcanzaron uno de sus puntos álgidos. Aunque todavía no se logra saber de la existencia de la cartografía oficial, el tema ha seguido en la palestra cada cierto tiempo, en parte porque los problemas vecinales se han dilatado en el norte y el cambio climático pone en jaque cualquier solución posible en una frontera delimitada por los hielos, debido a que el continuo retroceso de los glaciares de la región<sup>44</sup>, y en todo el mundo, los transforman en verdaderas fronteras móviles que se modifican dependiendo del aumento de las temperaturas del planeta, lo que en vez de ser una solución ante los problemas limítrofes, pueden transformarse en problemas graves entre las naciones.

## CONCLUSIONES

A través del presente trabajo se puede observar que durante el periodo 1990-2012 se realizaron una serie de conversaciones para solucionar las diferencias en torno al territorio de Campo de Hielo Sur o Hielos Continentales, desde los 24 puntos en discusión de la Comisión Mixta a solo dos de ellos; el primero en Laguna del Desierto –solucionado por el Arbitraje del Tribunal Latinoamericano– y otro en la zona misma de los hielos, donde no se había llegado a acuerdo. A pesar de que se llevó a cabo la negociación entre diferentes gobiernos, se impulsaron importantes avances en la materia, como el establecimiento del Acuerdo de 1998 firmado en Buenos Aires y la elaboración de los mapas finales por parte de la Comisión Mixta.

Sin embargo, el mayor problema a resolver por parte de los gobiernos fue la existencia de visiones que dificultaron llegar a acuerdos debido a que se enfrascaron

43 Ejército de Chile. (2012). Ejército inaugura Compañía Andina N° 20 Cochrane. (Citado el 4 de noviembre de 2019). Disponible en [http://www.ejercito.cl/detalle\\_noticia.php?noticia=5024](http://www.ejercito.cl/detalle_noticia.php?noticia=5024)

44 LANDAETA, Mauricio “et al”. Distribución del ictioplacton en la Patagonia austral de Chile: potenciales efectos del deshielo de Campos de Hielo Sur. *Latin American Journal of Aquatic Research*. Valparaíso 39.2.: 236-249. 2011.

en temas comunicacionales en vez de abordar los temas desde el ámbito geopolítico, lo que daría mayor robustez a cualquier defensa de límites, pero también en la permanente “guerra de imágenes” en los mapas argentinos que contravenían los acuerdos al no señalar la cuadrícula de “pendiente” en la zona que sí indicaban los mapas chilenos, en los cuales se observaba claramente lo que se había firmado en 1998 en la ciudad de Buenos Aires. Esto generó controversias en 2006, donde se sostuvieron conversaciones de alto nivel diplomático, encabezados por los subsecretarios y ministros de Relaciones Exteriores para terminar de zanjar las diferencias. Sin duda, esto demuestra la visión de Estado que se quiere mostrar al mundo, porque de otro modo no se podría comprender la existencia de mapas argentinos en canales oficiales y páginas de turismo por internet que no solo se ven en su respectivo país sino que en el mundo entero. La inexistencia de la leyenda del territorio pendiente de zanjar fue clave en esos momentos, pero también la insistencia de Argentina de solucionar el tema lo más pronto posible, ante la lentitud de Chile, que quería espaciar en el tiempo cualquier tipo de revés ante el fallo desfavorable de Laguna del Desierto, dado que la opinión pública colocaba al gobierno en una difícil posición.

Otro punto a destacar en estas conversaciones es el potencial de Campos de Hielo Sur en el mundo actual, como una de las principales reservas de agua de Sudamérica, que por su estratégica posición favorecen al país que posea su soberanía. Durante el periodo, Argentina logró que Chile entregara las nacientes del río Santa Cruz, uno de los más grandes de la Patagonia y que alimenta una enorme cantidad de población. Por lo tanto, cediendo ese sector de los hielos aseguraba la entrega permanente de agua a este río, favoreciendo su exclusividad a favor de Argentina y separándolo de los cursos de agua compartidos, que se rigen por el Protocolo de Recursos Hídricos Compartidos firmado el año 1991. Por ello, se puede comprender que tras este diferendo se esconde intereses hídricos que serán cada vez más urgentes en el nuevo siglo, en especial por el incremento de la población y los potenciales intereses extranjeros en el área, algo que puede ser observado en sus Libros de la Defensa, en donde ya ocupan relevancia los capítulos de política medioambiental.

Finalmente, es necesario mencionar que aunque este problema se encuentra en estudio en la Comisión Mixta de Límites, no es un problema cerrado, sino que aún está abierto y sin resolver, debido a que han pasado años sin llegar a un entendimiento del problema a cabalidad, es decir, de la importancia de establecer un criterio de línea de hielos que se encuentra en permanente movimiento por el cambio climático actual, pero también porque aún no está claro cuándo será el momento propicio para terminar el trabajo, lo que abre interrogantes en el futuro, especialmente en la movilidad de los hielos frente al cambio climático pero también en la protección de los tratados vigentes, que garantizan el principio bioceánico y la presencia de Chile en el océano Pacífico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Diario Austral de Temuco (2006). Puede tratarse de un error. (Citado en 03 de noviembre de 2019). Disponible en [http://www.australtemuco.cl/prontus4\\_noticias/site/artic/20060825/pags/20060825075748.html](http://www.australtemuco.cl/prontus4_noticias/site/artic/20060825/pags/20060825075748.html)
- AMUNÁTEGUI, Miguel Luis. Títulos de la República de Chile a la soberanía y dominio de la extremidad austral del continente americano. Santiago. Imprenta Belin. 1853.
- ANGELIS, Pedro. Memoria histórica sobre los derechos de soberanía y dominio de la Confederación Argentina a la parte austral del continente americano comprendida entre las costas del Océano Atlántico y la gran Cordillera de los Andes, desde la boca del río de la Plata hasta el cabo de Hornos, incluso la isla de los Estados, la Tierra del Fuego y el Estrecho de Magallanes en toda su extensión. Buenos Aires, Imp. No señalada. 1852.
- BANDIERI, Susana. Historia de la Patagonia. Buenos Aires. Sudamericana. 2005.
- BENADAVA, Santiago. Derecho Internacional Público. Santiago. Lexis Nexis. 2004.
- BENOIT, Iván. Conocer Chile Región por Región. Santiago. Copesa. 2001.
- BORGEL, Reinaldo. Delimitación en el Campo de Hielo Sur. **Revista de Geografía Norte Grande**. 22. 1998.
- Clarín (1998). Relaciones argentino–chilenas: ayer se firmó el acuerdo por los Hielos Continentales. La Argentina y Chile ya no tienen conflictos limítrofes pendientes. (Citado el 12 de enero de 2019). Disponible en [https://www.clarin.com/politica/argentina-chile-conflictos-limitrofes-pendientes\\_0\\_rJQ-EH-fkUnl.html](https://www.clarin.com/politica/argentina-chile-conflictos-limitrofes-pendientes_0_rJQ-EH-fkUnl.html)
- Clarín (2006). Sorpresiva reacción por una vieja disputa patagónica. Hielos continentales; reclamo de Chile por los mapas argentinos. (Citado el 30 de abril de 2019). Disponible en [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/hielos-continentales-reclamo-chile-mapas-argentinos\\_0\\_HkqxA3Qy0Ke.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/hielos-continentales-reclamo-chile-mapas-argentinos_0_HkqxA3Qy0Ke.html)
- Clarín (2006). Hielos continentales, reclamo de Chile por mapas argentinos. (Citado en 03 de noviembre de 2019). Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2006/08/29/elpais/p-01201.htm>
- Diario Universidad de Chile (2010). Cancillería argentina presiona para definir soberanía de Campos de Hielo Sur. (Citado el 30 de mayo de 2019). Disponible en <https://radio.uchile.cl/2010/05/18/cancilleria-argentina-presiona-para-definir-soberania-de-campos-de-hielo-sur/>
- Dirección de Fronteras y Límites del Estado (en línea). Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el cerro Daudet. 1998. (Citado el 10 de enero de 2019). Disponible en [http://www.difrol.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=25&Itemid=12](http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=12)

- Dirección de Fronteras y Límites (en línea). Tratado de Límites entre la República de Chile y de Argentina. 1881. (Citado el 5 de octubre de 2019) Disponible en [http://www.difrol.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=12](http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=12)
- DIARIO OFICIAL, Decreto N° 1519. Promulga el compromiso de someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre la República de Chile y la República Argentina en el sector comprendido entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy. Santiago. 1992
- EISSA, Sergio (2005). Hielos Continentales. La política exterior argentina en los 90'. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2005.
- Ejército de Chile (2012). Ejército inaugura Compañía Andina N° 20 Cochrane. (Citado el 4 de noviembre de 2019). Disponible en [http://www.ejercito.cl/detalle\\_noticia.php?noticia=5024](http://www.ejercito.cl/detalle_noticia.php?noticia=5024)
- El Mercurio (2005) (en línea). Laguna del Desierto: a 10 años de una dolorosa pérdida total. (Citado el 6 de marzo de 2019). Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2005/10/13/198139/laguna-del-desierto-a-10-anos-de-una-dolorosa-perdida-total.html>
- El Mercurio (2006). Walker niega responsabilidad de Gobierno de Lagos en los mapas de Campos de Hielo. (Citado el 2 de octubre de 2019) Disponible en <https://www.emol.com/noticias/nacional/2006/08/30/229767/walker-niega-responsabilidad-de-gobierno-de-lagos-en-mapas-de-campos-de-hielo.html>
- El Mercurio (2010). Piñera afirma que Chile trabaja con argumentos por Campos de Hielo Sur. (Citado el 15 de mayo de 2019). Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2010/05/18/413797/pinera-afirma-que-chile-trabaja-con-argumentos-por-campos-de-hielo-sur.html>
- El Mercurio (2018). El Tratado de hace 20 años que dejó pendiente los límites entre Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur. (Citado el 5 de octubre de 2019) Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/10/16/924088/El-tratado-de-hace-20-anos-que-dejo-pendiente-los-limites-entre-Chile-y-Argentina-en-Campo-de-Hielo-Sur.html>
- El Mostrador (2006). Legisladores ven con buenos ojos encuentro de Bachelet y Kirchner. (Citado el 4 de mayo de 2019) Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2006/09/12/legisladores-ven-con-buenos-ojos-encuentro-entre-bachelet-y-kirchner/>
- Fuentes documentales y bibliográficas para el estudio de la Historia de Chile (en línea). Tratados de paz, amistad, comercio y navegación. 1856 (Citado el 3 de octubre de 2019). Disponible en [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh\\_article/0,1389,SCID%253D15650%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html](http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15650%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html)

- Fuentes documentales y bibliográficas para el estudio de la Historia de Chile (en línea). Protocolo de límites. 1893. (Citado el 3 de octubre de 2019) Disponible en [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh\\_article/0,1389,SCID%253D15723%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html](http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15723%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html)
- FUENZALIDA, Eduardo. (2016) Aysén de la Patagonia. Santiago. Copygraph. 2016.
- GARCÍA, Eduardo Los errores en la traza Poligonal en los Campos de Hielos Patagónicos Sur. **Anuario de Historia Militar**. 12. 1997.
- González Madariaga, E. (1974). Nuestras relaciones con Argentina. Una historia deprimente. Santiago: Andrés Bello.
- Landaeta, Mauricio “et al”. Distribución del ictioplacton en la Patagonia austral de Chile: potenciales efectos del deshielo de Campos de Hielo Sur. *Latin American journal of aquatic research*. Valparaíso 39. 2.: 236–249. 2011.
- La Tercera (2010). Revelan fallidas tratativas del gobierno de Bachelet por Campos de Hielo. (Citado el 23 de marzo de 2019). Disponible en <http://www2.latercera.com/noticia/revelan-fallidas-tratativas-del-gobierno-de-bachelet-por-campos-de-hielo/>
- LAGOS Carmona, Guillermo (1981). Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Argentina. Santiago. Andrés Bello. 1981.
- MALASPINA, Alejandro (1885). Viaje político científico alrededor del mundo por las corbetas Descubierta y Atrevida al mando de los capitanes de navío Alejandro Malaspina y José de Bustamante y Guerra, desde 1789 a 1794 publicado con una introducción por Pedro de Novo y Colson. Madrid. Imp. De la Viuda e Hijos de Abienzo. 1885.
- MAKNIS, Teresa. Límite Argentina–Chile. Cuenca Atlántica del río Santa Cruz. Rosario. 1997.
- MANZANO, Karen (2015). Campos de Hielo Sur, el agua y su rol geopolítico. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**. Bogotá. Vol. 10 N° 2.
- MANZANO, Karen (2016). Representaciones geopolíticas: Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur. **Estudios Fronterizos**. Mexicali. Vol. 17. N° 33
- MANZANO, Karen (2017). Chile–Argentina. Discursos fundacionales en la zona austral: el caso de la Patagonia. **Revista Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 7. N° 3.
- MARTINIC, Mateo. Hielo Patagónico Sur. Punta Arenas. Hersaprint. 1982.
- MEDINA, Andrés. La zona de Campos de Hielo Sur. **Política y Estrategia**. N° 71. 1997.
- Ministerio de Defensa. Libro de la Defensa Nacional. Santiago. 2010.
- Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Argentino. Buenos Aires. 2010.



MORENO, Francisco. Viaje a la Patagonia Austral (1876-1877). Buenos Aires. Claridad. 2012.

SAENGER, Fernando. Cuestión de límites entre Chile y Argentina. Los acuerdos de 1991. Tesis (Derecho) Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Concepción. 1993.

SAID, Jaime. Patagonia. Santiago. Sudamericana. 2011.

SANHUEZA, Carlos. Un saber geográfico en acción. Hans Steffen y el litigio patagónico 1892-1902. **Magallania**. Vol. 40. 2012.

Universia. (2009). Los problemas de soberanía de Campos de Hielo Sur están resueltos. (Citado el 10 de mayo de 2019) Disponible en <http://noticias.universia.cl/vida-universitaria/noticia/2009/01/12/296883/problemas-soberania-campos-hielo-sur-estan-resueltos.html>

VALENZUELA Lafourcade, Mario. El enigma de Laguna del Desierto: una memoria diplomática. Santiago. LOM Ediciones. 1999.



**A NUESTROS LECTORES Y  
COLABORADORES**



## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

### Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser ingresados a través de este portal, siguiendo los pasos que se señalan en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
  - Idealmente, deben considerar en su currículum el ORCID.iD, para ello se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>
  - Además, en caso de haber realizado alguna entrevista, debe adjuntar una copia del Consentimiento Informado del entrevistado.
  - La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.
  - Los trabajos pueden venir en idioma español o inglés, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en ambos idiomas, además de portugués, no importando el idioma del cuerpo del trabajo.
  - No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.
  - La revista cuenta con el programa DOCODE que es un Software que automatiza la detección del plagio en textos digitales, asegurando la originalidad de sus contenidos.
  - La revista es publicada semestralmente, la primera publicación es en julio la segunda en diciembre de cada año, normalmente los trabajos se reciben hasta 60 días antes del cierre de cada edición, o sea a fin de mayo y a fines de agosto.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.

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.
3. 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](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 para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo; terrorismo; conflictos asimétricos.
3. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español, inglés y portugués y separadas por punto y coma (semicolon).
4. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

## Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda, bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
2. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico [rpye@anepe.cl](mailto: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#onlinesubmissions>
  - Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.
  - Besides the email address, you should add the ORCID iD, if you don't have it, you can visit <https://orcid.org/> to get one.
  - If during the writing of the article was necessary to interview someone there must be sent attached the Informed Consent form.
  - The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.
  - The works can come in Spanish or English, however abstracts in both languages should be considered, in addition to Portuguese, regardless of the language of the body of work.
  - Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.
  - The journal is supported with the DOCODE program, a software that automatically detects plagiarism in digital texts, ensuring the originality of its contents.
  - The journal is published twice a year, the first publication is in July the second in December of each year, normally the works are received up to 60 days before the closing of each edition, that is, the end of May and the end of August.
2. The concepts, approaches, and ideas exposed by the authors published in the journal, are their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
  - Original in letter size page, with an extension no longer than 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.



- All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing questions, objectives, methodology and main findings, as well as preliminary conclusions if is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.
  - Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), keywords (separated by semicolon), introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
  - Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding of the readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from the Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.
  - All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
  - If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these materials must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.
4. The journal considers four sections: Articles, Present Issues and Trends, Essays, and Critiques and Chronicles.

- **Articles**

This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.

- **Present issues and trends**

This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. This articles must follow the same guidelines as the ones described in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.

Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.

- **Essays**

The essay is a literary genre that is characterized by allowing a particular subject to be developed in a free and personal way. Commonly, people write essays to express some opinion or idea, and without having to worry about sticking to a rigid drafting structure or documenting it exhaustively, in general, you should consider the following structure: **Introduction**: where the subject and the form are presented in what will be addressed by the author; **Analysis**: It is the main content, where the arguments of the subject and **Conclusions** are presented: A final part to summarize what the essayist wanted to convey with his work.

- **Critiques and chronicles**

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must tackle the core of the book in a summary as well as assess the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider:

Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of the edition, number of pages, and a high-resolution image of the cover.

### **Bibliographic references and footnotes**

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published on the website [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-\\_2011-corregidas-para-subir-a-web.pdf](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) to facilitate the search of the articles on the Internet. For example: “The mission of the Armed Forces in the combat against jihadist terrorism”. Keywords: jihadist; terrorism; asymmetric conflicts”.
3. The key words, as well as the title of the article, must come in both **Spanish, English and Portuguese**, and should be separated by semicolon.
4. Due to the fact that the journal is “online”, and according to ISSN norms, when is used in other publications or refer to her, the sentence “Polit.es- strateg.(En línea)”.
5. A short resume of the author or authors, must be included, indicating, workplace, country, e-mail address, academic degrees, phone number in order to ease the contact between the Editor and the authors. Although e-mail will be used mainly.

### **Manuscripts selection**

1. All manuscripts in this journal will be undergone rigorous peer review, based on initial editor screening and refereeing by three anonymous referees, of well-known academic experience in the area of the journal, both national and international, using double-blind refereeing) with scientific standards.
2. The reports are sent to the Editorial Board that decides whether to publish or not the manuscripts. The manuscripts that are not approved are mailed back to the authors.
3. Also, the Editorial Board can make minor observations to the authors in order that the manuscripts fulfill the editorial policy of the journal.
4. For further detail information please email to [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

### **Manuscript Submission**

Manuscripts must be submitted directly by their authors to the electronic platform <http://www.politicayestrategia.cl>, following the instructions given by the *Open Journal System (OJS)*.

## REGRAS PARA A APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

### Diretrizes para autores (as)

1. Os trabalhos que se apresentem para publicação na revista devem ser: originais, inéditos e exclusivos, devem ser ingressados através deste site, seguindo os passos listados no link <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se reforça que os autores devem incluir uma declaração específica que o artigo não foi enviado para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem submetido a difusão em outras mídias (páginas web, *e-book*, etc.).
  - Idealmente, o autor deve considerar o ORCID.iD em seu currículo, por isso, recomenda-se obtê-lo em <https://orcid.org/>.
  - Além disso, tendo sido feita alguma entrevista, deve anexar uma cópia da “Declaração de Consentimento” do entrevistado.
  - A revista não cobra nenhuma taxa pela revisão e publicação dos artigos. Por outro lado, os autores mantêm em todos os momentos os direitos sobre seus respectivos artigos.
  - Os documentos podem vir no idioma espanhol, inglês ou português, no entanto, os resumos devem ser considerados nos três idiomas, independentemente da língua do corpo de trabalho.
  - Artigos publicados, traduções de artigos publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.
  - A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.
  - A revista é publicada semestralmente, a primeira publicação em julho e a segunda publicação em dezembro de cada ano; geralmente, os trabalhos são recebidos até 60 dias antes do encerramento de cada edição, ou seja, até final dos meses de maio e agosto.
2. Os conceitos, pontos de vista e ideias apresentadas pelos autores dos artigos publicados serão da sua exclusiva responsabilidade e não representam necessariamente o pensamento da Academia.
3. A fim de alcançar maior eficiência e precisão na publicação dos artigos recebidos, é conveniente que seus autores considerem as seguintes diretrizes:
  - Original em tamanho carta, com extensão de no máximo 30 páginas, espaço simples, escrito em sistema Word, tamanho da fonte Arial nº 12.
  - Todos os trabalhos devem considerar na sua introdução o seguinte: especificar sua contextualização, apontar o problema de estudo, ou perguntas orientadoras, ou objetivos, metodologia e resultados principais (se é pesquisa) ou conclusões preliminares no caso de se tratar de

outra tipologia, assim como sua abordagem. Deve ser clara, coerente e concisa.

- Genericamente, os escritos devem considerar resumo, abstract, palavras-chave (separadas por ponto e vírgula), introdução, desenvolvimento, conclusões, referências bibliográficas e anexos, se for o caso.
  - As fotografias, gráficos e/ou imagens dentro do texto só serão publicadas se sua inclusão permitir apoiar ou esclarecer a redação de texto para uma melhor compreensão dos leitores; se recomenda não usar imagens ou gráficos obtidos da Internet porque sua baixa resolução impede uma impressão adequada; os autores devem respeitar os direitos autorais (fontes) das tabelas e gráficos que venham a ser utilizados.
  - Todos os mapas devem ser publicáveis, isto é, sem restrições de direitos autorais, ou condições que exijam autorizações especiais da Diretoria de Limites e Fronteiras do Chile, órgão do Ministério das Relações Exteriores.
  - Sendo necessária a inclusão de alguns dos elementos acima mencionados, o autor deve enviar o material na forma física, a fim de obter uma boa resolução de impressão, indicando a origem, com o propósito de não violar a Lei de Propriedade Intelectual.
4. A revisão considera três seções: Artigos, Temas da Atualidade, Ensaios e Crônicas e Crônicas.

### **Artigos**

Esta seção coleta trabalhos de pesquisa de acordo com duas categorias fundamentais. Por um lado, a categoria Ensaio, tanto no campo da filosofia política, da ciência política e das ciências sociais; e, por outro lado, o que é comumente entendido como Monografia científica, de acordo com os padrões universalmente reconhecidos.

### **Temas da atualidade**

Nesta seção serão incorporados todos os trabalhos que são apresentados e que abordam diretamente questões específicas, sempre no âmbito da segurança e defesa, tanto no nível nacional como internacional, que devem atender aos mesmos requisitos indicados na “produção de textos”; da mesma forma, eles também serão submetidos ao mesmo processo de seleção.

Como regra geral, nas conclusões dos trabalhos devem ser estabelecidas ou explicitadas as lições que podem ser aplicadas ao caso chileno ou ao nível regional, quando apropriado.

### **Ensaios**

O ensaio é um gênero literário que se caracteriza por permitir desenvolver um assunto particular de maneira livre e pessoal. Comumente, as pessoas escrevem

ensaios para expressar uma opinião ou ideia, sem a preocupação de seguir uma estrutura rígida de redação ou de embasamento documental mais extenso; em geral, se deve considerar a seguinte estrutura: **Introdução:** onde se apresenta o tema e a forma como ele será apresentado pelo autor; **Desenvolvimento:** é o conteúdo principal, onde os argumentos do assunto são apresentados e **Conclusões:** uma parte final para resumir o que o ensaísta quis transmitir com seu trabalho.

### Crônicas e Críticas

Nesta seção, as crônicas e críticas serão incorporadas.

Entendemos por Crônicas uma obra que recolhe, sobre um tema comum, o conteúdo de vários livros de publicação recente. A Revisão Bibliográfica, por seu turno, corresponde a uma breve redação que explicita do conteúdo de um livro que foi publicado recentemente e trata de assuntos relacionados a “Relações Internacionais” e “Segurança e Defesa”, respectivamente.

Nesse trabalho se deve esclarecer o conteúdo essencial do livro, não apenas expor o conteúdo do mesmo, mas também fazer uma avaliação da qualidade do trabalho, de modo a orientar o leitor da melhor forma possível, o qual não deve exceder 3 páginas tamanho carta e deve também considerar a seguinte informação:

- Título do trabalho. (Caso o título esteja em algum outro idioma, sua tradução para o espanhol deve ser incluída).
- Autor ou autores.
- Editorial.
- Ano de edição.
- Lugar de edição.
- Quantidade de páginas.
- Imagem digitalizada da capa do livro, em alta resolução (imagens baixadas da Internet são excluídas devido a sua baixa resolução e impossibilidade de uma impressão adequada).

### Citações e referências bibliográficas

1. Para citações e referências deve ser usado o sistema ISO devendo ser considerada como uma referência o Manual de Instruções que está publicado no site da Academia [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS\\_ISO\\_2011 .pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO_2011.pdf)
2. Anexar resumo (abstract) do assunto, em espanhol, inglês e português, de uma extensão máxima de 15 linhas. Além disso, deve incluir palavras-chave (nos três idiomas) para facilitar que os artigos sejam localizados nos buscadores da Internet. Por exemplo: “A missão das Forças Armadas na luta contra o terrorismo jihadista”. Palavras-chave: Jihadismo, terrorismo, conflitos assimétricos.

3. As palavras-chave, da mesma forma que o título, devem vir em espanhol, português e inglês e separadas por ponto e vírgula.
4. Tendo em vista que a revista é on-line, e de acordo com as normas ISSN para este fim, quando a mesma for citada ou referenciada, deve-se colocar “Polít. estrateg. (On line)”.
5. Anexar um breve currículo, principalmente instituição de trabalho, país, endereço de contato (e-mail ou endereço para correspondência), títulos e graus acadêmicos, além de telefone para que os contatos entre o editor e os autores possam ser feitos.

### **Seleção de obras**

1. Cada artigo é submetido à revisão por um corpo de Conselheiros, tanto nacionais como estrangeiros, com experiência reconhecida em cada um dos temas abordados pela Revista, sob o conceito de “dupla revisão independente “. Seus respectivos relatórios são enviados ao Conselho Editorial, cujos membros decidem pela publicação ou não dos trabalhos. Os escritos que não sejam aprovados pela Diretoria da revista serão devolvidos aos seus autores, ficando a sua inteira disposição.
2. O Conselho também poderá fazer comentários para que os artigos sejam revisados para se ajustar à política editorial da Revista.
3. Outras informações podem ser obtidas enviando um e-mail para [rpye@ane-pe.cl](mailto:rpye@ane-pe.cl).

### **Envio do material.**

Os manuscritos devem ser ingressados diretamente por seus autores na plataforma eletrônica <http://www.politicayestrategia.cl>, seguindo as instruções dadas pelo sistema “*Open Journal System* (OJS).

## COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el *Best Practice Guidelines for Journal Editors* y el *International Standards for Editors and Authors* publicado por el *Committee on Publication Ethics* – COPE.

### De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos.

No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.

En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista.

La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

### Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial. La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego».

Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes.

Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

### De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.



Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

## **De los revisores**

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa.

Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.

## ETHICAL COMPROMISE

The journal is oriented by the ethical compromise of the scientific research, and follows the ethical standards stated in the *Best Practice Guidelines for Journal Editors* and the *International Standards for Editors and Authors* published by the *Committee on Publication Ethics - COPE*.

### The journal

The whole editorial process is fixed to ethical as well as scientific ethical principles. Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

At the moment the manuscript is accepted by the competent members of the journal, the author or authors must fill a specific form where copyright conditions of the journal are set.

The journal does not charge for the publication of manuscripts, neither pays to the authors for them.

### The Editorial Board

The editorial board will look after the accomplishment of the editorial ethical principles, according to the Functioning Policy of the Board.

The opinion of the members of the editorial board does not have necessarily to agree with the opinions presented in the articles published, which are responsibility only of the authors.

The Editorial Board will analyze all the contributions, it may refuse one of them without evaluating it if it considers that the article does not follow the rules, is not aligned with the profile and level of the contents of the journal. Except in those cases, the decision to whether publish or not a manuscript, it will primarily be based on the opinion of the external peers, by using the double-blind system. The suggestions of the peers will be sent to the authors, to make the necessary modifications if it is pertinent. The author will be informed whether its work was accepted or rejected, within a time span of six months as a maximum, unless the modifications proposed need a longer revision time.

### The authors

The manuscripts should be original and never published. When sending a manuscript, the authors must include a statement stating the article has not been presented for publishing in another journal simultaneously or beforehand, and not be sent to other means such as web pages, electronic book or other for diffusion.

Data and original theories must be clearly distinguished from already published, and must be identified with proper footnotes from the original works as well as from others previously published.

Also, the sources of the figures, charts, data, pictures, as well as the ones previously published must be properly cited and footnoted, and the needed permissions for its reproduction in any mean.

All the authors who sign the manuscripts should have participated in the making and revision of it, and agreed to its publication. At the same time, the criteria of scientific authoring will be respected without excluding anyone responsible of the manuscript. The journal declines any responsibility for possible conflicts derives from the authors of the manuscript published in it, due to failing in following the rules of the journal.

The authors are compelled to alert immediately to the Direction of the Journal of any mistake, in their manuscript, detected before or after its publication, and will provide the information the right correction to the mistakes. In the event that it happened after the publication, the journal will publish the amendments, corrections, and the apologies if it is necessary.

The authors accept to submit their works to an anonymous revision process by peers.

The articles may be retired at any time of the evaluation process by the authors if they disagree with the decisions or any other cause.

### **The reviewing panel**

The reviewing peers will check the article confidentially and the article will send to them without personalizing it, in other words, anonymously.

In case that any incompatibility or conflict of interest happens, the reviewing peers will not evaluate and will inform to the Secretary of the journal. This is a must for the peers, due to the specificity of the journal is such that the number of specialists may not be enough to cover all the fields of the journal, so in some cases although the efforts of the journal, the peers may identify the authors. This suspicion does not invalidate the evaluation, but it may generate incompatibility or conflict of interest with the authors.

The reviewing peer must be aware that already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed.

The reviewing peers may suggest bibliography that contributes and may give a added benefit for the article.

The reviewing peers must orient the authors of articles not yet published or lines of research development that may affect the text.

## COMPROMISSO ÉTICO

A política da revista será guiada pelo compromisso ético da pesquisa científica e segue os padrões éticos apresentados no *Best Practice Guidelines for Journal Editors* y el *International Standards for Editors and Authors* (Diretrizes de Melhores Práticas para Editores de Revistas e nos Padrões Internacionais para Editores e Autores) publicados pelo *Committee on Publication Ethics* (Comitê de Ética da Publicação) - COPE.

### Da revista

O processo editorial será baseado em princípios éticos e científicos.

Artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.

A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.

No momento em que o artigo é aceito pelos órgãos competentes da revista, o autor ou autores devem preencher um formulário específico onde as condições de *copyright* da revista aparecerão.

A revista não cobrará pela publicação de artigos, nem os autores serão pagos por eles.

### Do Conselho Editorial

O Conselho Editorial assegurará o cumprimento dos princípios da ética editorial.

A opinião dos membros dos Conselhos da revista não coincide necessariamente com as opiniões expressas nos textos publicados, que são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

O Conselho Editorial analisará todas as contribuições, poderá rejeitar um artigo, sem necessidade de avaliá-lo, se considerar que não se adapta às normas ou não se adequa ao perfil de conteúdo da publicação. Exceto nesses casos, a decisão de publicar ou não publicar um trabalho será baseada na opinião dos revisores externos à entidade editorial, usando o sistema “dupla revisão independente”.

As sugestões dos revisores serão enviadas aos autores para que, se necessário, façam as modificações pertinentes.

O autor será informado sobre a aceitação ou rejeição de sua contribuição no prazo máximo de seis meses, exceto quando forem necessárias modificações para prolongar o processo de avaliação.

### Dos autores

As obras serão originais e inéditas. Ao enviar o artigo, os autores devem incluir uma declaração específica de que o artigo não foi submetido para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem foi enviado para divulgação em outras mídias (páginas da web, *e-book*, etc.).

Os dados e as teorias originais serão claramente diferenciados dos já publicados, os quais serão identificados citando as fontes originais, bem como outros trabalhos publicados anteriormente.

Da mesma forma, a origem das figuras, tabelas, dados, fotografias, etc., previamente publicadas, serão devidamente citadas, e as licenças necessárias serão fornecidas para sua reprodução em qualquer meio.

Todas as pessoas que assinam as obras devem ter participado da elaboração e revisão das mesmas e estar de acordo com sua publicação. Da mesma forma, serão respeitados os critérios de autoria científica, sem excluir qualquer responsável pelo trabalho.

A Revista declina de qualquer responsabilidade por possíveis conflitos decorrentes da autoria das obras nele publicadas, causadas pela violação de suas normas. Os autores se comprometem que no caso de detecção de qualquer erro no artigo, antes ou depois de sua publicação, alertarão imediatamente à Direção da Revista e farão, se necessário, a correção dos erros detectados. Se ocorrer após a publicação, a revista também publicará correções, esclarecimentos, retificações e desculpas, quando necessário.

Os autores concordam em submeter seus trabalhos a um processo anônimo de revisão por pares.

Os artigos podem ser retirados a qualquer momento do processo de avaliação pelos autores que discordam das decisões adotadas em qualquer uma de suas instâncias de avaliação e resolução, ou por outras razões que expressem.

### **Dos revisores**

Os revisores irão tratar o artigo de forma confidencial.

No caso de haver qualquer incompatibilidade ou conflito de interesse, os revisores irão se abster da avaliação e informarão à Secretaria de Redação. Esta exigência deve ser uma prioridade para os avaliadores, porque não parece necessário enfatizar que, dada a especificidade de alguns dos campos da revista, o número de especialistas que podem existir é muito escassa, de modo que, apesar dos esforços da revista para preservar o anonimato, os avaliadores podem identificar os autores com certo grau de certeza.

Essa suspeita não inabilita a avaliação, mas estabelece incompatibilidade ou conflito de interesses com o autor hipotético.

A revisão será objetiva e construtiva e, levando em conta o acima exposto, o requisito de neutralidade deve ser considerado uma prioridade absoluta.

Os revisores devem ter em mente que artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos.

Os revisores comprometem-se a indicar bibliografia interessante ou inovadora.

Os revisores se comprometem a orientar o autor sobre trabalhos ainda não publicados e linhas de pesquisa em desenvolvimento que possam afetar o texto.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 1 Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati 375 2002
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 2 La Comunidad de Defensa en Chile. Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina 101 2002
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 3 Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis. Aquiles Gallardo Puelma 367 2003
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autora</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 4 Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica. Claudia F. Fuentes Julio 93 2004
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 5 Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz 101 2004
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 6 La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez 147 2004
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autora</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 7 La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances. Astrid Espaliat Larson 95 2004



<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 8 Operaciones de Paz: tres visiones fundadas Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro. Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort 439 2005
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 9 Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE 104 2005
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX". Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales. Iván Witker Barra 172 2005
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 13 La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber 298 2006
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006

<b>Libro Título</b>	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.
<b>Autora Páginas Año de Edición</b>	Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
<b>Libro Título</b>	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
<b>Autores Páginas Año de Edición</b>	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
<b>Libro Título</b>	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
<b>Autor Páginas Año de Edición</b>	Cristian Leyton Salas 263 2007
<b>Libro Título</b>	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
<b>Autores Páginas Año de Edición</b>	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007
<b>Libro Título</b>	Nº 19 El problema de la guerra y la paz en Kant.
<b>Autor Páginas Año de Edición</b>	Carlos Molina Johnson 110 2007
<b>Libro Título</b>	Nº 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
<b>Autor Páginas Año de Edición</b>	Cristián Faundes Sánchez 370 2008
<b>Libro Título</b>	Nº 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
<b>Autor Páginas Año de Edición</b>	Jorge Riquelme Rivera 180 2009

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera 410 2009
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición). Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) 366 2010
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 24 La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 25 Crisis Internacionales. Rodolfo Ortega Prado 280 2011
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 26 La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel. Santiago - Julio Soto Silva 184 2012
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 27 Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE. 349 2013
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España). 363 2013

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana 345 2013
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett 121 2013
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra 116 2014
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes 83 2014
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional. Ricardo Rodríguez Arriagada 153 2014
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 34 Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE 278 2015
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 35 La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana 200 2015

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autora</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 36 Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile. Maricel Sauterel Gajardo 166 2015
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 37 Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile. Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana 326 2015
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 38 Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. José Héctor Marinello Federici 135 2016
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 39 Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo. Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE 333 2016
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autora</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 40 Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región. Aracely Banegas Alfaro 118 2017
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 41 Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de Política Pública. Cuerpo Académico ANEPE 362 2018
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autora</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 42 El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile. Francisca Barros Sánchez 182 2018

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 43 Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa. Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco 152 2018
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 44 Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016. Cristian Rosales Morales 145 2018
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 45 Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional Cuerpo Académico ANEPE 230 2019



## Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago  
Teléfono: (56-2) 2598 10 00 Fax: (56-2) 2598 10 43  
Página web: [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl) - [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)  
Correo electrónico: [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

---



Dialnet

