



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

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

Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

# Revista Política y Estrategia

Nº 137 – ENERO – JUNIO 2021

## Artículos

SUPREMACISMO BLANCO Y EXTREMA DERECHA:  
AMENAZAS PARA LOS ESTADOS UNIDOS DE  
AMÉRICA Y MÉXICO

*Edgar Ortiz Arellano*

ARGENTINA Y EL GOLFO: LA APUESTA POR DAR  
CONTINUIDAD A LOS VÍNCULOS CON LOS  
ACTORES DE LA REGIÓN DURANTE LAS  
ADMINISTRACIONES DE MAURICIO MACRI Y  
ALBERTO FERNÁNDEZ (2015-2021)

*Ornela Fabani*

MIGRACIÓN, INGRESOS ILEGALES Y CONTROL  
FRONTERIZO EN LA MACROZONA NORTE DE CHILE

*Guillermo Bravo Acevedo*

A MÁS DE UNA DÉCADA DE LA LEY DE  
TRANSPARENCIA: SUS INICIOS Y  
APROXIMACIONES A LAS FUERZAS ARMADAS  
CHILENAS

*Johann Golsworthy Miranda*

*Emanuel Arias Henríquez*

*Paulina Caroca Valencia*

*Kimberly Robles Rivera*

## Temas de Actualidad

LA ADOPCIÓN DEL CONCEPTO DE  
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y  
AMÉRICA LATINA: FUNDAMENTOS,  
LÍMITES Y PERSPECTIVAS

*Gustavo Eduardo Ordóñez Martínez*

LA REPÚBLICA DE NICOLÁS MAQUIAVELO.  
GOBIERNO, ESTADO Y PODER, A LA LUZ DE  
SUS OBRAS

*John Campos Benavides*







# 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 ☆

N°137

ENERO – JUNIO  
2021

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

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

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



Dialnet



DOAJ



DOCODE

Editor responsable: Dr. Guillermo Bravo Acevedo

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

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

### CONSEJO EDITORIAL

Presidente

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

**Mag. Luis Farías Gallardo**

Subdirector Académico

**Mag. Miguel Navarro Meza**

Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**

Editor Ejecutivo Responsable

### Consejeros 2020-2022

**Dr. Luis V. Pérez Gil**

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

**Dr. Ariel Álvarez Rubio**

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

**Dra. Anita Perricone**

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

**Mag. Paz Milet García**

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

**Dra. Érica Sarmiento**

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

**Dr. Mauricio Olavarría Gambi**

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

**Dr. Cristian Garay Vera**

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

**Dr. Daniel Arancibia Clavel**

Doctor en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile



## SUMARIO

|   |   |     |
|---|---|-----|
| ☆ | <b>Editorial</b>  | 9   |
| ☆ | <b>Artículos</b>  |     |
| ☆ | Supremacismo blanco y extrema derecha: Amenazas para los Estados Unidos de América y México<br><i>Edgar Ortiz Arellano</i>  | 21  |
| ☆ | Argentina y el Golfo: la apuesta por dar continuidad a los vínculos con los actores de la región durante las administraciones de Mauricio Macri y Alberto Fernández (2015-2021)<br><i>Ornela Fabani</i>   | 43  |
| ☆ | Migración, ingresos ilegales y control fronterizo en la macrozona norte de Chile<br><i>Guillermo Bravo Acevedo</i>  | 69  |
| ☆ | A más de una década de la Ley de Transparencia: sus inicios y aproximaciones a las Fuerzas Armadas chilenas<br><i>Johann M. Golsworthy Miranda</i><br><i>Emanuel Arias Henríquez</i><br><i>Paulina Caroca Valencia</i><br><i>Kimberly Robles Rivera</i> | 93  |
| ☆ | <b>Temas de Actualidad</b>  |     |
| ☆ | La adopción del concepto de Seguridad Nacional en México y América Latina: Fundamentos, límites y perspectivas<br><i>Gustavo Eduardo Ordóñez Martínez</i>   | 121 |
| ☆ | La República de Nicolás Maquiavelo. Gobierno, Estado y Poder, a la luz de sus obras<br><i>John Campos Benavides</i>   | 147 |



## EDITORIAL

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos presenta un nuevo número de su publicación más tradicional, "Política y Estrategia" mecanismo de difusión de ideas y planteamientos que tradicionalmente ha contribuido al desarrollo del pensamiento sobre seguridad y defensa en Chile.

En esta oportunidad, el énfasis de la revista está centrado en temas del hemisferio occidental. No cabe duda de que la región, en su conjunto presente problemáticas y desafíos importantes. Por lo pronto, es una de las zonas más violentas del planeta, aunque, paradójicamente, presenta los más bajos niveles de conflictividad interestatal. La cuestión del empleo de fuerzas militares en seguridad interna ha sido una consecuencia diríase natural de la violencia interna, asociada tanto a fenómenos criminales cuanto a razones políticas. Esto ha generado, por ejemplo, un alto nivel de desarrollo de los debates sobre los contenidos del concepto de seguridad nacional vigentes en la región con toda la carga política e histórica que le está asociada.

Pero las temáticas estratégicas en el hemisferio –siempre complejas y en permanente evolución- no se agotan en los aspectos conceptuales de la seguridad. Otro tema relevante y de sostenida vigencia son las fronteras calientes que existen en la región, cuya complejidad suele estar asociada a la migración, especialmente en tiempos de grandes desplazamientos humanos como ocurre en la actualidad. Los temas fronterizos y migratorios, asociados, también han generado una prolífica literatura especializada tanto en una óptica global cuanto en una perspectiva regional. Chile es actualmente uno de los países más afectados por el fenómeno migratorio, tiene una legislación recién modernizada pero no por esos los debates a su respecto han amainado en el medio político y académico nacional.

Naturalmente, la región y especialmente algunos de sus actores de mayor perfil e influencia tienen proyecciones internacionales que escapan al ámbito hemisférico. Esto es natural. El mundo está globalizado y no hay ermitaños en el sistema internacional. Por otra parte, la política internacional de cualquier Estado está fuertemente influida por su política doméstica lo que, además, se aplica a la política de defensa, constituyéndose así otra razón para una estrecha colaboración y alineamiento entre ambas políticas.

Asociado a lo anterior está la cuestión de la legitimidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública, la que le está asociada. Desde luego, toda la actividad del Estado requiere altos niveles de legitimidad; sin embargo, en algunas funciones públicas su necesidad es mayor; este es el caso precisamente de la función de defensa y también de las relaciones exteriores. Ambas funciones, manifestadas en políticas públicas específicas, descansan en niveles especiales de legitimidad, pero, al mismo tiempo y en forma aparentemente contradictoria, ambas requieren de reserva en dosis importantes para una adecuada consecución de sus fines. Esto presenta interesantes desafíos al estamento político y al ordenamiento jurídico de cualquier Estado, incluyendo por cierto a Chile.

En una perspectiva más general, los estudios sobre seguridad, defensa y más ampliamente acerca del fenómeno del poder –todos temas centrales a los estudios de la ANEPE- requieren sustratos teóricos profundos. Y en esto los clásicos son el pilar fundamental. Los fenómenos mencionados son universales y por lo mismo existe una amplia literatura a su respecto. Desde Platón en adelante el poder ha sido analizado y sistematizado en forma permanente, adaptado a las realidades de cada época. El Renacimiento y la Edad Moder-

na generaron mucho pensamiento en torno al poder. Lo mismo es válido respecto de los fenómenos asociados al poder y que inciden en el desarrollo y existencia del Estado como concepto. De ahí su importancia en los estudios clásicos cuyo valor se proyecta hasta hoy.

El presente número de “Política y Estrategia” se hace cargo de las temáticas mencionadas. Así, el tema fronterizo y migratorio está abordado a través de dos artículos de distinta orientación pero que en definitiva resultan complementarios. El estudio del Dr. Edgar Ortiz Arellano, de México, analiza el fenómeno representado por el supremacismo blanco y los grupos de extrema derecha y el efecto que éstos -que según de autor tienen creciente presencia política en el país del norte- por medio de sus actuaciones violentas están complicando las relaciones entre Washington y México. Es un artículo especialmente agudo que aborda un tema de alta sensibilidad en una de las fronteras más intensas del mundo, con mayor intercambio, movimiento e interculturalidad.

En una óptica más global, el artículo de la Dra. Ornela Fabani, de Argentina, analiza la actual relación entre su país y la región del Golfo Pérsico a la cual Buenos Aires ha otorgado especial relevancia en su política exterior. El trabajo, incisivo y actualizado, aborda la forma cómo tanto la Administración Macri como la Administración Fernández han implementado esta iniciativa y los efectos que ha tenido en las relaciones de Argentina con los países de la zona del Golfo con los demás países árabes con los cuales Buenos Aires históricamente ha tenido relaciones cercanas.

En la misma línea, pero ahora en la perspectiva migratoria, el artículo del Dr. Guillermo Bravo Acevedo -profesor de la ANEPE y editor de esta revista- sobre migración, ingresos ilegales y control fronterizo en la macrozona norte de Chile, analiza en detalle las políticas de control migratorio diseñadas y aplicadas por las autoridades administrativas chilenas en la región norte del país. Este es un tema igualmente sensible para el país, que ha debido enfrentar una ola migratoria diríase sin precedentes en su historia reciente, en un proceso dinámico y evolutivo en pleno desarrollo.

En un campo distinto, pero en íntima relación con el ejercicio de la Función de Defensa, el trabajo del Magíster Johann Golsworthy Miranda y tres co-investigadores acerca de las experiencias derivadas de la aplicación de la Ley de Transparencia a las Fuerzas Armadas resulta especialmente oportuno. Cabe hacer notar que este artículo es parte de un proyecto de investigación de la ANEPE del año 2020 lo que le otorga especial relevancia. El tema está tratado desde diversos puntos de vista y no soslaya las aristas que inevitablemente surgen en un tema complejo y sensible, donde se enfrentan valores opuestos como son la transparencia por un lado y la necesidad de reserva propia de algunos aspectos de la Función de Defensa.

El artículo del Dr. Gustavo Eduardo Ordoñez Martínez, también de México, analiza el concepto de seguridad nacional en México y América Latina, incluyendo la forma y las estrategias que han adoptado los diversos países para hacer frente a las nuevas amenazas y cómo han sido recogidos en un concepto híbrido que involucra a militares y policías actuando en forma coordinada para hacerles frente en los escenarios de seguridad interior que enfrentan muchos de los países de la región.

La perspectiva clásica está representada en este número por el artículo del Magíster John Campos Benavides sobre la obra de Nicolás Maquiavelo relativa a los conceptos de gobierno, Estado y poder. Se trata de un trabajo sumamente interesante que por un lado

se inserta de lleno en la línea de estudios históricos que ha venido desarrollando “Política y Estrategia” y paralelamente se imbrica con las aproximaciones teóricas sobre Estado y poder y sus derivados en el campo estratégico.

En síntesis, este número de “Política y Estrategia” es amplio en sus contenidos, intenso en sus planteamientos y cercano a sus lectores. Solo queda esperar que sea disfrutado y que sirva de base a nuevos estudios sobre los temas tratado u otros relacionados con las temáticas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

**Miguel Navarro Meza**  
Jefe del CIEE

## EDITORIAL

The National Academy of Political and Strategic Studies presents a new edition of its more traditional publication, “Politics and Strategy”, mechanism for the dissemination of ideas and approaches that has traditionally contributed to the development of thinking on security and defense in Chile.

This time, the magazine’s emphasis is on Western Hemisphere issues. There is no doubt that the region presents significant problems and challenges. For the time being, it is one of the most violent areas on the planet, although, paradoxically, it has the lowest levels of inter-State conflict. The question of the use of military forces in internal security has been a natural consequence of internal violence, associated with both criminal phenomena and political reasons. This has generated, for example, a high level of development of the debates on the contents of the concept of national security in force in the region with all the political and historical burden that is associated with it.

But the strategic issues in the Hemisphere – always complex and constantly evolving – are not exhausted in the conceptual aspects of security. Another relevant and ongoing problem is the hot borders that exist in the region, whose complexity is usually associated with migration, especially in times of large human displacements such as today. Border and migration issues, associated with them, have also generated a prolific literature specialized in both a global perspective and a regional perspective. Chile is currently one of the countries most affected by the migratory phenomenon, it has a newly modernized legislation but not because of those debates about it have subsided in the national political and academic environment.

Naturally, the region and especially some of its most high-profile and influential actors have international projections that are beyond the hemispheric sphere. This is natural. The world is globalized and there are no hermits in the international system. On the other hand, the international policy of any States strongly influenced by its domestic policy, which also applies to defense policy, thus constituting another reason for close cooperation and alignment between the two policies.

Associated with this is the question of legitimacy and transparency in the exercise of public office, which is associated with it. Of course, all state activity requires high levels of legitimacy; however, in some public functions their need is greater; this is precisely the case with the defense function and also with external relations. Both functions, manifested in specific public policies, rest on special levels of legitimacy, but, at the same time and in an apparently contradictory way, both require reserve in significant doses for an adequate achievement of their purposes. This presents interesting challenges to the political establishment and the legal system of any State, including Chile.

In a more general perspective, studies on security, defense, and more broadly on the phenomenon of power – all central themes to ANEPE studies – require deep theoretical substrates. And in this the classics are the fundamental pillar. The phenomena mentioned are universal and therefore there is an extensive literature on them. From Plato onwards power has been analyzed and systematized permanently, adapted to the realities of each era. The Renaissance and the Modern Age generated a lot of thought around power. The same is true of the phenomena associated with power that affect the development and

existence of the State as a concept. Hence its importance in classical studies whose value is projected to this day.

This edition of "Policy and Strategy" deals with the above-mentioned topics. Thus, the border and migration issue are addressed through two articles of different orientation, but that ultimately complementary. The study by Dr. Edgar Ortiz Arellano, from Mexico, analyzes the phenomenon represented by white supremacism and the groups of extreme to the right and the effect that these - which according to the author have a growing political presence in the northern country - through their violent actions are complicating relations between Washington and Mexico. It is a particularly sharp article that addresses a topic of high sensitivity in one of the most intense borders of the world, with greater exchange, movement and interculturality.

In a more global perspective, the article by Dra. Ornella Fabani, from Argentina, analyzes the current relationship between her country and the Persian Gulf region to which Buenos Aires has given special relevance in its foreign policy. The work, incisive and updated, addresses the way in which both the Macri Administration and the Fernández Administration have implemented this initiative and the effects it has had on Argentina's relations with the countries of the Gulf area with the other Arab countries with which Buenos Aires has historically had close relations.

In the same vein, but now in the perspective of migration, the article by Dr. Guillermo Bravo Acevedo - professor at ANEPE and editor of this magazine - on migration, illegal income, and border control in the northern macrozone of Chile, analyzes in detail the migration control policies designed and applied by the Chilean administrative authorities in the northern region of the country. This is an equally sensitive issue for the country, which has had to face a wave of migration that would seem unprecedented in its recent history, in a dynamic and evolving process in full development.

In a different field, but in close relation to the exercise of the Defense Function, the work of Master Johann Golsworthy Miranda and three co-researchers on the experiences derived from the application of the Transparency Law to the Armed Forces is especially timely. It should be noted that this article is part of a research project of the ANEPE of the year 2020 which gives it special relevance. The issue is treated from various points of view and does not ignore the edges that inevitably arise in a complex and sensitive issue, where opposite values are confronted such as transparency on the one hand and the need for proper reserve of some aspects of the Defense Function.

The article by Dr. Gustavo Eduardo Ordonez Martínez, also from Mexico, analyzes the concept of national security in Mexico and Latin America, including the form and strategies that the various countries have adopted to deal with new threats and how they have been collected in a hybrid concept that involves military and police acting in a coordinated way to face them in the internal security scenarios faced by many of the countries of the region.

The classical perspective is represented in this issue by the article by Master John Campos Benavides on the work of Niccolò Machiavelli concerning the concepts of government, state, and power. It is an extremely interesting work that on the one hand is fully inserted into the line of historical studies that has been developing "Politics and Strategy" and at the same time is intertwined with the theoretical approaches on State and power and their derivatives in the strategic field.

In short, this issue of “Policy and Strategy” is broad in its contents, intense in its approaches and close to its readers. It only remains to hope that it will be enjoyed and that it will serve as a basis for new studies on the topics discussed or others related to the themes of the National Academy of Political and Strategic Studies.

**Miguel Navarro Meza**  
Jefe del CIEE

## EDITORIAL

A Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos apresenta uma nova edição de sua publicação mais tradicional, “Política e Estratégia”, um mecanismo de disseminação de ideias e abordagens que tradicionalmente tem contribuído para o desenvolvimento do pensamento sobre segurança e defesa no Chile.

Desta vez, a ênfase da revista está nas questões do Hemisfério Ocidental. Não há dúvida de que a região como um todo apresenta problemas e desafios significativos. Por enquanto, é uma das áreas mais violentas do planeta, embora, paradoxalmente, tenha os menores níveis de conflito entre estados. A questão do uso das forças militares na segurança interna tem sido uma consequência natural da violência interna, associada tanto a fenômenos criminosos quanto a razões políticas. Isso gerou, por exemplo, um alto nível de desenvolvimento dos debates sobre o conteúdo do conceito de segurança nacional vigente na região com toda a carga política e histórica que está associada a ela.

Mas as questões estratégicas no Hemisfério – sempre complexas e em constante evolução – não se esgotam nos aspectos conceituais da segurança. Outra questão relevante e contínua são as fronteiras quentes existentes na região, cuja complexidade é frequentemente associada à migração, especialmente em tempos de grandes deslocamentos humanos como os de hoje. As questões de fronteira e migração, associadas a elas, também geraram uma literatura prolífica especializada tanto na perspectiva global quanto na perspectiva regional. O Chile é atualmente um dos países mais afetados pelo fenômeno migratório, tem uma legislação recém-modernizada, mas não por causa desses debates sobre o mesmo que diminuíram no ambiente político e acadêmico nacional.

Naturalmente, a região e especialmente alguns de seus atores mais importantes e influentes têm projeções internacionais que estão além da esfera hemisférica. Isso é natural. O mundo é globalizado e não há eremitas no sistema internacional. Por outro lado, a política internacional de qualquer Estado fortemente influenciada pela sua política interna, que também se aplica à política de defesa, constituindo assim outra razão para estreita cooperação e alinhamento entre as duas políticas.

Associado a isso está a questão da legitimidade e transparência no exercício do cargo público, que está associada a ela. É claro que toda atividade estatal requer altos níveis de legitimidade; no entanto, em algumas funções públicas sua necessidade é maior; este é precisamente o caso com a função de defesa e também com relações externas. Ambas as funções, manifestadas em políticas públicas específicas, repousam em níveis especiais de legitimidade, mas, ao mesmo tempo e de forma aparentemente contraditória, ambas requerem reserva em doses significativas para um cumprimento adequado de seus propósitos. Isso apresenta desafios interessantes para o estabelecimento político e para o sistema jurídico de qualquer Estado, incluindo o Chile.

Em uma perspectiva mais geral, estudos sobre segurança, defesa e mais amplamente sobre o fenômeno do poder – todos os temas centrais dos estudos da ANEPE – exigem substratos teóricos profundos. E nisso os clássicos são o pilar fundamental. Os fenômenos mencionados são universais e, portanto, há uma extensa literatura sobre eles. A partir de Platão, o poder foi analisado e sistematizado permanentemente, adaptado às realidades de cada época. O Renascimento e a Era Moderna geraram muito pensamento em torno do

poder. O mesmo se aplica aos fenômenos associados ao poder que afetam o desenvolvimento e a existência do Estado como conceito. Daí sua importância em estudos clássicos cujo valor é projetado até hoje.

Esta edição de “Política e Estratégia” trata dos tópicos acima mencionados. Assim, a questão da fronteira e da migração é tratada através de dois artigos de orientação diferente, mas que são, em última análise, complementares. O estudo do Dr. Edgar Ortiz Arellano, do México, analisa o fenômeno representado pelo supremacismo branco e os grupos de extrema direita e o efeito que estes - que segundo o autor têm uma crescente presença política no país do norte - através de suas ações violentas estão complicando as relações entre Washington e o México. Trata-se de um artigo particularmente afiado que aborda um tema de alta sensibilidade em uma das fronteiras mais intensas do mundo, com maior troca, movimento e interculturalidade.

Numa perspectiva mais global, o artigo da Dra. Ornela Fabani, da Argentina, analisa a relação atual entre seu país e a região do Golfo Pérsico para a qual Buenos Aires tem dado especial relevância em sua política externa. O trabalho, incisivo e atualizado, aborda a forma como tanto a Administração Macri quanto o governo Fernández implementaram essa iniciativa e os efeitos que ela teve nas relações da Argentina com os países da região do Golfo com os outros países árabes com os quais Buenos Aires historicamente teve relações estreitas.

Na mesma linha, mas agora na perspectiva da migração, o artigo do Dr. Guillermo Bravo Acevedo - professor da ANEPE e editor desta revista - sobre migração, renda ilegal e controle de fronteiras na macrozona norte do Chile, analisa detalhadamente as políticas de controle migratório desenhadas e aplicadas pelas autoridades administrativas chilenas na região norte do país. Trata-se de uma questão igualmente sensível para o país, que teve de enfrentar uma onda de migração que pareceria sem precedentes em sua história recente, em um processo dinâmico e em evolução em pleno desenvolvimento.

Em um campo diferente, mas em relação ao exercício da Função de Defesa, o trabalho do Mestre Johann Golsworthy Miranda e de três co-pesquisadores sobre as experiências derivadas da aplicação da Lei da Transparência às Forças Armadas é especialmente oportuno. Vale ressaltar que este artigo faz parte de um projeto de pesquisa da ANEPE do ano de 2020 que lhe dá especial relevância. A questão é tratada sob vários pontos de vista e não ignora as arestas que inevitavelmente surgem em uma questão complexa e sensível, onde valores opostos são confrontados, como a transparência por um lado e a necessidade de reserva adequada de alguns aspectos da Função de Defesa.

O artigo do Dr. Gustavo Eduardo Ordoñez Martínez, também do México, analisa o conceito de segurança nacional no México e na América Latina, incluindo a forma e estratégias que os diversos países adotaram para lidar com novas ameaças e como foram coletadas em um conceito híbrido que envolve militares e policiais agindo de forma coordenada para enfrentá-las nos cenários de segurança interna enfrentados por muitos dos países da região.

A perspectiva clássica é representada nesta edição pelo artigo do Mestre João Campos Benavides sobre o trabalho de Niccolò Maquiavel sobre os conceitos de governo, estado e poder. É um trabalho extremamente interessante que, por um lado, está totalmente inserido na linha de estudos históricos que vem desenvolvendo “Política e Estratégia” e ao

mesmo tempo se entrelaça com as abordagens teóricas sobre Estado e poder e seus derivados no campo estratégico.

Em suma, essa questão da “Política e Estratégia” é ampla em seu conteúdo, intensa em suas abordagens e próxima de seus leitores. Resta apenas esperar que ele seja apreciado e que sirva de base para novos estudos sobre os temas discutidos ou outros relacionados aos temas da Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos.

**Miguel Navarro Meza**  
Jefe del CIEE





# ARTÍCULOS



## SUPREMACISMO BLANCO Y EXTREMA DERECHA: AMENAZAS PARA LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y MÉXICO<sup>∞</sup>

EDGARD ORTIZ ARELLANO\*

### RESUMEN

*El supremacismo blanco y la extrema derecha estadounidense, de manera paulatina aumenta su presencia política, número de adeptos y acciones violentas que han desencadenado ataques terroristas con resultados fatales. Estos hechos de terror están dirigidos hacia personas que no pertenecen a lo que estos grupos supremacistas consideran gente blanca, y entre estos objetivos se encuentra la población de mexicanos que radican, visitan o trabajan en los Estados Unidos de América, así también ciudadanos de ese país y sus instituciones son víctimas de ataques racistas, de ahí que la finalidad del presente documento es el dilucidar las características más relevantes del supremacismo blanco así como sus condiciones actuales, estableciendo que estos grupos violentos son una amenaza para el gobierno estadounidense y su orden democrático así como para México y sus ciudadanos. Este artículo utilizó textos académicos recientes y se apoyó en la Global Terrorism Database, desarrollado por la Universidad de Maryland, así como en datos estadísticos de la agencia estadounidense Federal Bureau Investigation.*

**Palabras clave:** Extrema derecha; seguridad; supremacismo blanco; terrorismo; violencia.

## WHITE SUPREMACIST AND EXTREME RIGHT: THREATS TO THE UNITED STATES AND MEXICO

### ABSTRACT

*White supremacy and the US extreme right are gradually increasing their political presence, number of followers and violent actions that*

---

\* Administración (negocios internacionales) por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Arte Moderno y Contemporáneo por Casa LAMM; Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana; cuenta con dos diplomados en Política internacional por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores (de México); y un posdoctorado en Teoría Crítica por 17 Instituto de Estudios Críticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México. eortizarellano@comunidad.unam.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0907-7261>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 270520 - Fecha de aceptación: 080621.

*have triggered terrorist attacks with fatal results. These acts of terror are directed at people who do not belong to what these supremacist groups consider to be white people and among these targets are the population of Mexicans who live, visit or work in the United States of America, as well as citizens of that country and its institutions are victims of racist attacks, hence the aim of this paper was to elucidate the most relevant characteristics of white supremacy as well as its current conditions, establishing that these violent groups are a threat to the US government and its democratic order as well as for Mexico and its citizens. This article used recent academic texts and was supported by the Global Terrorism Database, developed by the University of Maryland, as well as statistical data from the US Federal Bureau Investigation, agency.*

**Key words:** *Extreme right; security; terrorism; violence; white supremacy.*

## **SUPREMACIA BRANCA E EXTREMA DIREITA: AMEAÇAS AOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E AO MÉXICO**

### **RESUMO**

*A supremacia branca e a extrema direita dos Estados Unidos da América estão aumentando gradualmente sua presença política, número de seguidores e ações violentas que desencadearam ataques terroristas com resultados fatais. Esses atos de terror são dirigidos a pessoas que não pertencem ao que esses grupos supremacistas consideram pessoas brancas e entre esses objetivos estão a população de mexicanos que vivem, visitam ou trabalham nos Estados Unidos da América, bem como cidadãos desse país e suas instituições são vítimas de ataques racistas, portanto, o objetivo deste documento era elucidar as características mais relevantes do supremacismo branco, bem como suas condições atuais, estabelecendo que esses grupos violentos são uma ameaça ao governo dos Estados Unidos e sua ordem democrática, bem como México e seus cidadãos. Este artigo usou textos acadêmicos recentes e foi apoiado pelo Global Terrorism Database, desenvolvido pela Universidade de Maryland, além de dados estatísticos da agência Federal Bureau Investigation, dos Estados Unidos da América.*

**Palavras-chave:** *Extrema direita; segurança; supremacismo branco; terrorismo; violência.*

## Introducción

El 3 de agosto de 2019 en un centro comercial de El Paso, Texas, Estados Unidos de América (EE.UU.), ocho mexicanos fueron asesinados junto con otras doce personas, y más de una veintena fueron heridas por un atacante que señaló que su meta era matar el mayor número de mexicanos, el perpetrador de este crimen se encontraba influido por ideas que proponen el supremacismo blanco y la existencia de una *invasión* por parte de *razas no blancas* a ese país, trayendo consigo una serie de efectos nocivos para su nación. Este hecho lamentable es un síntoma y manifestación de una serie de problemas de diversa índole que van desde la descomposición social, la venta indiscriminada de armas, hasta las crisis económicas, provocando que ciertos sectores sociales aprovechen un discurso de odio que tiene como objetivo a inmigrantes (no europeos) y que devengan en actos violentos con resultados letales.

El supremacismo blanco, como una expresión violenta de la extrema derecha estadounidense (*alt right*), se posiciona como una problemática para los organismos de seguridad de los gobiernos de los EE.UU. y de México, ya que estas organizaciones, que promueven el racismo a partir de crímenes basados en el odio, el nacionalismo, la xenofobia y otros prejuicios, justifican atacar tanto a los ciudadanos de su país como a los mexicanos que residen en él, o por lo menos visitan, así como a todas aquellas personas que ellos consideren que no son blancas.

La proliferación de la violencia hacia grupos específicos (latinoamericanos, judíos, afrodescendientes, etc.), no es propia de sociedades democráticas libres, con pleno respeto a los derechos humanos; sin embargo, la realidad señala que cada vez más surgen grupos de esta índole en la Unión Americana, así como en Europa, pero ¿Realmente son una amenaza para la seguridad? ¿El supremacismo blanco es solo una expresión política y social más del espectro ideológico plural propio de una democracia? ¿Los atacantes y ataques hacia mexicanos, en términos generales, son simples actos aislados? Para responder a estas preguntas este trabajo se planteó como objetivo dilucidar las características más relevantes del supremacismo blanco, así como sus condiciones actuales, estableciendo que estos son una amenaza tanto para el gobierno estadounidense cuanto el de México. Este fin se obtenía recurriendo a una investigación documental, tanto de la literatura existente al respecto, como de los incidentes realizados presuntamente por motivaciones del supremacismo blanco en años recientes, para ello se utilizó información cuantitativa obtenida de la *Global Terrorism Database* (GTD) que desarrolló la Universidad de Maryland, a través del *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START), así como de la agencia estadounidense *Federal Bureau Investigation* (FBI).

Este artículo, en su primer apartado, establece el concepto de extrema derecha, así como la definición de supremacismo blanco y sus expresiones en los EE.UU.; en el segundo bloque de este escrito se analizan algunos ejemplos de violencia provocada por estos grupos de violencia racial que atacan, tanto a las instituciones estadounidenses y a sus ciudadanos, como a los mexicanos y sus condiciones actuales. Por último, se presentan las conclusiones entre las que destacan la necesidad de replantear la postura de ambos gobiernos para prevenir que los discursos de odio permeen en la población y, por otra parte, que las instancias de seguridad estadounidense refuercen sus dispositivos de vigilancia para

contener y evitar actos criminales y de terror por parte de grupos de extrema derecha que deciden abandonar los cauces institucionales de la política.

## 1. Supremacismo blanco y extrema derecha

En una democracia el tener una postura con respecto al mundo, a la realidad que se nos manifiesta y especialmente con los asuntos públicos es correcto y deseable. El debate de argumentos, ideas y posiciones doctrinarias contribuyen a que la ciudadanía se exprese y que sus intereses sean representados, así como considerados en el diseño de las políticas que los gobiernos ejecutan; entonces, el consenso y el disenso son normales y propicios para una vida democrática sana. Pero la libertad democrática también conlleva riesgos y amenazas<sup>1</sup>, una de estas fuerzas amenazantes es la intolerancia y radicalismo<sup>2</sup> (en este caso) de la derecha extrema estadounidense que se expresa en el supremacismo blanco y en la rivalidad, cada más acentuada, entre las posiciones liberales versus conservadoras (representadas en los partidos demócrata y republicano) y que tienen su origen en la evidente desigualdad social, la monetización de la política, las diferencias educativas y el cada vez mayor partidismo de los medios de comunicación<sup>3</sup>, entre otras explicaciones.

El supremacismo blanco como ideología tiene varias vertientes que convergen entre sí y llevan a la construcción de un aparato doctrinal más o menos coherente de fácil penetración y que, en el caso estadounidense, tiene raíces muy arraigadas, donde las personas blancas de origen caucásico deben tener la supremacía<sup>4</sup> por encima de otros grupos étnicos, de otra manera el destino de los EE.UU. estaría comprometido por la llegada de otras

- 1 En las elecciones federales del año 2016 en los EE.UU., el discurso con mensajes de odio racial y sexismo pudo ser determinante en las preferencias de voto de la población blanca de ese país. Al respecto véase: SCHAFFNER, Brian F, y MACWILLIAMS, Matthew y NTETA, Tatishe. Understanding white polarization in the 2016 vote for president: the sobering role of racism and sexism. *En: Political Science Quarterly*. [En línea]. New York. Vol. 133, (1): pp. 9-34. 2018. [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1002/polq.12737
- 2 Cabe señalar que el radicalismo no lleva necesariamente a cometer actos violentos o terroristas, en este sentido Bart Schuurman y Max Taylor indican que a lo largo de siglo XIX y XX no hay claridad en la relación radical-violento, un ejemplo es el movimiento sufragista. Véase: SCHUURMAN, Bart y TAYLOR, Max. Reconsidering radicalization: Fanaticism and the link between ideas and violence. *En: Perspective On Terrorism*. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (1): pp. 3-22. 2018. [Fecha de consulta: 12 de Mayo de 2020]. Disponible: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/01-reconsidering-radicalization---fanaticism-and-the-link-between-ideas-and.pdf>
- 3 MORRIS, Stephen G. Empathy and the liberal-conservative political divide in the U.S. *En: Journal of Social and Political Psychology*. [En línea]. Staten Island. Vol. 8, (1): p. 10. 2020. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible: <https://jspp.psychopen.eu/article/view/1102/pdf>
- 4 Este supremacismo blanco, más allá de las tendencias autoritarias que presentan los grupos extremistas, se debe revisar si efectivamente en las sociedades occidentales el ser blanco conlleva ya una ventaja por el hecho de ser origen europeo. Para David Gillborn, en un mundo blanco, las personas caucásicas cuentan con una serie de privilegios que a simple vista no parecen ser una forma de supremacismo: "La mayoría de los blancos probablemente se sorprendería con la idea de un 'White-World'; porque sólo ven el 'mundo', su blancura es invisible para ellos porque la naturaleza racializada de la política, la policía, la educación y cualquier otra esfera de la vida pública está tan profundamente arraigada que se ha normalizado, sin objeciones y se da por sentada. Éste es un ejercicio de poder que va más allá de las nociones de 'privilegio blanco' y sólo puede entenderse adecuadamente a través de un lenguaje de poder y dominación: el tema va más allá del privilegio, se trata de la supremacía" [traducción propia]. Véase: GILLBORN, David. Rethinking white supremacy. Who counts in 'white world'. *En: Ethnicities*. [En línea]. Los Ángeles. Vol. 6, (3): p. 319. 2006. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: doi:10.1177/1468796806068323

razas. Este supremacismo también se encuentra ligado a las organizaciones de derecha populista que tienen sus bases en las zonas rurales, (pero de ninguna manera se puede considerar que solo en esas áreas geográficas tiene presencia), y que en su generalidad “[...] basan sus afirmaciones políticas en construcciones de identidad nacional que, por diseño, deben incluir y excluir a las personas en función de su origen étnico, religión, raza, identidad de género, clase o creencias políticas”<sup>5</sup>.

La doctrina de los supremacistas blancos se puede resumir en cuatro líneas discursivas que a su vez se diversifican en innumerables tendencias, pero para simplificar la categorización se deben considerar los siguientes principios ideológicos:

1) Los blancos deben tener dominio sobre las personas de otros orígenes, especialmente donde puedan coexistir; 2) los blancos deben vivir solos en una sociedad sólo para blancos; 3) los blancos tienen su propia «cultura» que es superior a otras culturas; 4) las personas blancas son genéticamente superiores a otras personas. Como una ideología completa, la supremacía blanca es mucho más amplia que el simple racismo o intolerancia. La mayoría de los supremacistas blancos de hoy creen además que la raza blanca está en peligro de extinción debido a una creciente «inundación» de no blancos, que son controlados y manipulados por judíos, y que se necesita una acción inminente para «salvar» a la raza blanca [traducción propia]<sup>6</sup>.

El supremacismo blanco basa su sistema de creencias en la intolerancia, la polarización, el sexismo, generando falacias argumentativas que justifican prejuicios o ignorancia, pero también avalan la dominación de un grupo de personas sobre otras, como el argumento de la superioridad genética de una raza (en este caso a la que llaman blanca). Para las personas con este tipo de actitudes el mundo es un lugar lleno de superstición y, por lo tanto, toman elementos místicos, metafísicos para justificar la violencia e incluso la aniquilación de otras personas que consideran diferentes a ellos. El mundo, desde su perspectiva, es peligroso para la raza blanca que se encuentra bajo el yugo de todos los grupos que precisamente ellos odian o consideran inferiores. En este sentido

La extrema derecha fusiona una retórica del nativismo, el racismo, el sexismo, el antisemitismo y la homofobia con una perspectiva política económica del productor de una pequeña ciudad. Por lo tanto, la extrema derecha es procapitalista, pero anticorporativista ellos creen en la ley, pero no otorgan legitimidad a un gobierno federal que está ocu-

---

5 BERLET, Chip y SUNSHINE, Spencer. Rural rage: the roots of right-wing populism in the United States. En: The Journal of Peasant Studies. [En línea]. La Haya. Vol. 46, (3): p. 480. 2019. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1572603>

6 ANTI-DEFAMATION LEAGUE. Defining extremism: A glossary of white supremacist terms, movements and philosophies. [En línea]. New York: Anti-Defamation League. 2020, s.p. [Fecha de consulta: 6 de mayo 2020]. Disponible en: <https://www.adl.org/education/resources/glossary-terms/defining-extremism-white-supremacy>

pado por intereses urbanos de inmigrantes, gays y lesbianas, mujeres, judíos y personas de color<sup>7</sup>.

La extrema derecha no es nueva, ni mucho menos el supremacismo blanco que se materializó en la actualidad en diversos grupos paramilitares (militia) de índole terrorista, sus orígenes se pueden ubicar después de terminada la Guerra de Secesión con la aparición del Ku Kux Klan (KKK), que surgió en 1865 en Pulaski Tennessee, teniendo como objetivo principal defender y proteger los territorios sureños y a la población que vivía en esa región<sup>8</sup>, así como amedrentar y atacar a la población afroamericana que recién había sido liberada de la esclavitud, teniendo como modo de operación el secreto, los linchamientos, la quema de cruces, los ataques nocturnos<sup>9</sup>, e incluso el asesinato, como formas de infundir terror a sus víctimas las cuales, al principio, eran individuos o familias que vivían en las zonas rurales, hasta llegar a atacar pueblos enteros. “El ataque más violento y sangriento del Ku Klux Klan fue el de la masacre de Colfax el domingo de Pascua de 1873. Después de un asedio de tres semanas, el KKK rompió las defensas de la ciudad y mató a 280 hombres, mujeres y niños” [traducción propia]<sup>10</sup>. En la actualidad, hay una serie de organizaciones que siguen operando bajo la denominación del KKK y sus variantes, íntimamente ligadas a grupos neonazis y abiertamente racistas, entre éstas sobresalen cuatro: 1) *Brotherhood of Klans*; 2) *Church of the National Knights of the Ku Klux Klan*; 3) *Imperial Klans of America*; 4) *Knights of the Ku Klux Klan*<sup>11</sup>.

El resurgimiento del terrorismo de extrema de derecha y del supremacismo blanco es consecuencia (al igual que su propia doctrina) de una compleja relación de factores que determinan su expansión y penetración en la población blanca de los EE. UU. Entre estas se encuentran, según James Piazza, problemas económicos y la reconversión industrial que trajo consigo la pérdida de empleos en el sector manufacturero. En segundo lugar, el acelerado cambio en los patrones sociales que han minado las preferencias de la sociedad tradicional donde el hombre blanco tenía todos los privilegios y ahora se observa cómo la mujer y minorías raciales obtienen espacios de participación, generando que aquellos sientan en riesgo su posición de dominio y por eso deciden dar apoyo al extremismo político. Como tercer factor, el resentimiento hacia el sistema político y el gobierno de EE. UU., que es

---

7 FERBER, Abby L., y KIMMEL, Michael. Reading right: The western tradition in white supremacism. *En: Sociological Focus*. [En línea]. Vol. 33, (2): p. 193. 2000. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20832075>

8 THE SOUTHERN POVERTY LAW CENTER. The Ku Kux Klan. A History of racism and violence. [En línea]. Montgomery. The Southern Poverty Law Center. 2011. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.splcenter.org/sites/default/files/Ku-Klux-Klan-A-History-of-Racism.pdf>

9 BRUCE, Ben. The rise and fall of the Ku Klux Klan in Oregon during the 1920s. *En: Voces Novae*. [En línea]. Orange County. Vol. 2, Art. 2: p. 1. 2019. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2020]. Disponible en <https://digitalcommons.chapman.edu/vocesnovae/vol11/iss1/2/>

10 SONGER, Alan D. Questioning community in the Ku Klux Klan. *En: Discussions*. [En línea]. Cleveland. Vol. 12, (1): s.p. 2015. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2020]. Disponible en: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1386/community-in-the-ku-klux-klan>

11 THE SOUTHERN POVERTY LAW CENTER. Extreme files. Groups. [En línea]. Montgomery. The Southern Poverty Law Center. 2020. [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/groups?f%5B0%5D=field\\_ideology%3A177](https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/groups?f%5B0%5D=field_ideology%3A177)

descrito por la extrema derecha como corrupto, tiránico, insensible e irresponsable y que además está bajo el control de políticos liberales y de izquierda”<sup>12</sup>.

Los grupos extremistas de derecha y supremacistas blancos de manera constante tienen mayores simpatías en los EE. UU. Pero, qué es lo que provoca esta adhesión: “Una idea estrechamente relacionada es que la apertura a los grupos o ideas extremistas surge cuando hay una sensación de amenaza o marginación de la identidad del grupo”<sup>13</sup>. Estos grupos crean una subcultura basada en la negación de que sus actos son de carácter antisocial o criminal, puesto que su modo de vida y sobrevivencia, y ellos mismos, se ven amenazados, es decir, hay una narrativa que justifica sus acciones<sup>14</sup> y, a su vez, vuelve atractivo el reclutamiento de nuevos miembros que, en algunos casos, terminan participando de actos delictivos de carácter terrorista.

Hasta aquí se ha señalado que el supremacismo blanco es una expresión de la extrema derecha estadounidense, pero también se debe aclarar que no toda la derecha es de corte supremacista, puede tener reivindicaciones de carácter religioso, nacionalista o simplemente conservador, todas estas vertientes no necesariamente tienen el componente racial. También es posible, por otra parte, que el supremacismo blanco integre en su corpus ideológico y en su reclutamiento militante temas con el cristianismo protestante, el nacionalismo de tipo neonazi, el sexismo y el antisemitismo entre otras doctrinas, pero teniendo en el centro la protección y expansión de la raza blanca. También es importante apuntar que el supremacismo es un principio doctrinal presente no solo en los EE. UU. tiene una fuerte presencia en Europa Occidental, en países como Francia, Alemania, España e Italia que son susceptibles de migraciones masivas provenientes del norte de África y Turquía, así que en el caso estadounidense se puede categorizar como rasgos un:

[...] ferozmente nacionalista (en oposición a la orientación universal e internacional), antiglobal, con sospechas de la autoridad federal centralizada, reverente de la libertad individual (especialmente su derecho a poseer armas de fuego y estar libres de impuestos), creer en las teorías de conspiración que implican una grave amenaza a la soberanía nacional y/o la libertad personal y la creencia de que el «estilo de vida» personal y/o nacional está siendo atacado, que ya está perdido o que la amenaza es inminente (a veces tales creencias son amorfas y vagas, pero para algunos la amenaza proviene de un grupo étnico, racial o religioso específico, y una creencia en la necesidad de estar preparados para un ataque ya sea participando o apoyando en las necesidades

---

12 PIAZZA, James. The Determinants of Domestic Right-Wing terrorism in The USA: Economic Grievance, Societal Change and Political Resentment. *En: Conflict Management and Peace Science*. [En línea]. Vol. 34, (1): p. 2. 2016. [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://sci-hub.tw/10.1177/0738894215570429>

13 STEPHENS, William, SIECKELINCK, Stijn y BOUTELLIER, Hans. Preventing violent extremism: A review of the literature. *En: Studies in Conflict & Terrorism*. [En línea]. Washington D.C. Note research: p. 5. 2019. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1080/1057610X.2018.1543144

14 COLVIN, Sarah y PISOIU, Daniela. When being bad is good? Bringing neutralization theory to sub-cultural narratives of right-wing violence. *En: Studies in Conflict & Terrorism*. [En línea]. Washington D.C. Vol. 43, (6): pp. 493-508. 2020. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1080/1057610X.2018.1452754

de preparación y entrenamiento paramilitares o de supervivencia [traducción propia]<sup>15</sup>.

El supremacismo blanco estadounidense se alimenta de teorías como la del *Le grand remplacement* [El gran reemplazo], desarrollada por el francés Renaud Camus, quien haciendo uso de la *teoría de la conspiración* en contra de la raza blanca y del cristianismo es, en realidad, “una extensión de la teoría colonialista, [que] se basa en la noción de que las mujeres blancas no tienen suficientes hijos y que la disminución de las tasas de natalidad hará que las personas blancas de todo el mundo sean reemplazadas por personas no blancas” [traducción propia]<sup>16</sup>. En resumen, esta *teoría* argumenta que:

Los defensores de la teoría del llamado «Gran Reemplazo» argumentan que las poblaciones blancas de Europa están siendo reemplazados deliberadamente a nivel étnico y cultural a través de la migración y el crecimiento de comunidades minoritarias. Esta propagación se basa en proyecciones demográficas para señalar cambios en la población de Occidente y la posibilidad de que las poblaciones étnicamente blancas se conviertan en grupos minoritarios. Ciertos grupos étnicos y religiosos, principalmente musulmanes, suelen ser culturalmente incompatibles con la vida de los grupos mayoritarios en los países occidentales y, por lo tanto, una amenaza particular [traducción propia]<sup>17</sup>.

Las teorías de Camus se pueden encontrar en diversos textos, entre los que destacan dos *Le Grand Remplacement*<sup>18</sup> y *You Will Not Replace US!*<sup>19</sup>. Esta teoría se integra a otras tendencias y conceptos, como el de *Eurabia* (promovida por Giselle Littman<sup>20</sup>) y *White Genocide* (concepto creado por David Lane)<sup>21</sup>. Así, el supremacismo blanco se configura con una serie de componentes que tienen como objetivos generar temor en sus opositores (reales o imaginarios), crear una narrativa suficientemente atractiva a potenciales reclutas, justificar actos violentos y encarnar en su imaginario los *ideales* que persiguen.

Los hechos violentos cometidos por individuos o grupos afines al supremacismo blanco y a la extrema derecha, al parecer, son realizados necesariamente por una convicción en las ideas que defienden. “En general, se presume que los extremistas violentos poseen

---

15 FREILICH, Joshua D., CHERMAK, Steven M., GRUENEWALD, Jeff, PARKIN, Williams S., y KLEIN, Brent R. Patterns of fatal extreme-right crime in the United States. En: **Perspective of Terrorism**. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (6): p. 34. 2018. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a3-freilich-et-al.pdf>

16 BOWLES, Nolie. ‘Replacement theory,’ a racist, sexist doctrine, spreads in far-right circles. *The New York Times*, New York, 18 marzo, 2019: s.p. [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/03/18/technology/replacement-theory.html>

17 DAVEY, Jacob y EBNER, Julia. ‘The great replacement’: The violent consequences of mainstreamed extremism. [En línea]. London. Institute for Strategic Dialogue, 2019. 7p. [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2019/07/The-Great-Replacement-The-Violent-Consequences-of-Mainstreamed-Extremism-by-ISD.pdf>

18 CAMUS, RENAUD. *Le grand remplacement*. Blurb. 2017.

19 CAMUS, RENAUD. *You will not replace us!* Chez l’auteur. 2018.

20 Giselle Littman también utiliza el pseudónimo de Bat Y’or.

21 DAVEY, Jacob y EBNER, Julia. ‘The great replacement’... Op. Cit. pp. 7-8.

fuertes convicciones ideológicas que motivan su violencia. Si bien las ideologías radicales están asociadas con actuaciones violentas, la violencia extremista no deriva directamente de la presencia de justificaciones ideológicas” [traducción propia]<sup>22</sup>. Las motivaciones que agreden y lesionan a las personas que son percibidas como diferentes o amenazantes se encuentran dentro de una lógica de polarización y por lo tanto todo, exceptuando sus partidarios y creencias, es una amenaza, no hay puntos de intermedios en sus posiciones y de ahí la clara tendencia a la violencia: “Los extremistas políticos piensan en formas absolutistas, dogmáticas y certeras. Por ejemplo, los individuos que residen en los polos del continuo político tienen una tendencia a rechazar las creencias ideológicas opuestas como inferiores y a conceptualizar los problemas políticos en categorías claras y homogéneas” [traducción propia]<sup>23</sup>.

## 2. Amenazas para los EE.UU. y México

La extrema derecha y el supremacismo blanco se han caracterizado por realizar manifestaciones en público, para hacer demostraciones de fuerza y llamar la atención y tener presencia en los medios de comunicación, ya que para ellos es importante amedrentar y provocar temor en la población, además de enviar mensajes al gobierno con respecto a sus posturas. Un ejemplo, fue el 8 de julio de 2017, una manifestación en Charlottesville, Virginia, de miembros del KKK (algunos de ellos vestidos con sus túnicas blancas) que terminó en confrontación violenta con grupos opositores y con la policía local<sup>24</sup>. En ese mismo año, pero en el mes de agosto, el día 11, en la misma ciudad por la noche en la Universidad de Virginia, con antorchas miles de jóvenes supremacistas blancos desfilaron por el campus<sup>25</sup> mientras gritaban la consigna *You will not replace us!* [¡No nos reemplazarán!] (lema que hace alusión a las teorías de Camus sobre la migración que amenaza a la raza blanca). Estas demostraciones públicas, junto con otra que realizaron el día 12 de agosto que tuvo como saldo una persona fallecida, obligaron al gobernador de Virginia a declarar estado de emergencia en esa ciudad, como resultado de la polarización que este tipo de mítines provocaron los supremacistas blancos.

Las manifestaciones de índole político y de protesta en una democracia son comunes y en ellas la presencia de roces es habitual, si bien no es lo más deseado pueden ocurrir como producto de la confrontación directa entre bandos opositores, pero la realidad es que estas manifestaciones descritas son las más inocuas con respecto a las actividades que

---

22 WINDISCH, Steven, SIMI, Pete, BLEE, Kathleen y DEMICHELE, Matthew. Understanding the micro-situational dynamics of white supremacist violence in the United States. En: **Perspective On Terrorism**. [En línea]. Leiden. Vol. 12. (6): p. 23. 2018. [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a2-windisch-et-al.pdf>

23 WEBBER, David, KRUGLANSKI Arie, MOLINARIO Erica y JASKO Katarzyna. Ideologies that justify political violence. En: **Current Opinion in Behavioral Sciences**. [En línea]. s.l. Vol. 34: p. 109. 2020. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020]. Disponible en doi: doi:10.1016/j.cobeha.2020.01.004

24 SPENCER, Hawes y STEVENS, Matt. 23 Arrested as tear gas deployed after a K.K.K. rally in Virginia. *The New York Times*. [En línea]. New York, 8 de julio de 2017, s.p. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.nytimes.com/2017/07/08/us/kkk-rally-charlottesville-robert-e-lee-statue.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/07/08/us/kkk-rally-charlottesville-robert-e-lee-statue.html?_r=0)

25 SPENCER, Hawes y STOLBERG, Sheryl Gay. White nationalist march on University of Virginia. [En línea]. *The New York Times*, New York, 11 de agosto 2017. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/08/11/us/white-nationalists-rally-charlottesville-virginia.html>

realizan los grupos de violencia racial. Los supremacistas blancos, vinculados a los actos que tienen como objeto matar y herir personas por su color de piel, origen étnico, nacionalidad, preferencia sexual o religión, necesitan usar el miedo como arma de disuasión y como símbolo de su poder utilizan el terror como herramienta política. En este sentido, se pueden considerar como grupos terroristas *domésticos* (nacionales):

El terrorismo doméstico no es solo un ataque en el que la nacionalidad del perpetrador y la víctima se alinean con la ubicación del ataque. El primer paso para clasificar adecuadamente un evento es identificar el propósito del ataque. Si se basa en cuestiones nacionales (divisiones raciales, etno-nacionalismo, una política o ley específica del gobierno), entonces es apropiado considerar ese acto de naturaleza doméstica [traducción propia]<sup>26</sup>.

Por otra parte, la normatividad de los EE. UU., en su *United States Code, título 18 Crimes and Criminal Procedure, parte I Crimes, capítulo 113b, sección 2331, párrafo 5*, define al terrorismo doméstico como aquellos hechos que:

(A) implican actos peligrosos para la vida humana que son una violación de las leyes penales de los Estados Unidos o de cualquier Estado; (B) que parecen estar destinados a: (i) intimidar o coaccionar a una población civil; (ii) influir en la política de un gobierno mediante intimidación o coerción; o (iii) afectar la conducta de un gobierno mediante destrucción masiva, asesinato secuestro; y (C) ocurren principalmente dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos [traducción propia]<sup>27</sup>.

Las amenazas e intentos de ataques terroristas por parte de los supremacistas blancos, durante la segunda mitad del siglo XX, específicamente a partir de los años 80, han sido constantes. Daniel Koehler y Peter Popella mencionan algunos casos, por ejemplo, el grupo supremacista blanco *The Covenant, the Sword and the Arm of the Lord*, compró y almacenó cianuro con la intención de envenenar los suministros de agua en las principales ciudades de los Estados Unidos, pero no logró hacerlo por cuestiones técnicas. En 1996, el supremacista blanco Larry Wayne Harris adquirió una bacteria de propagación de peste (no se sabe cuál y para qué fines). Dos años más tarde, Harris fue arrestado por amenazar con liberar ántrax en Las Vegas. William Krar (de filiación neonazi) fue arrestado en abril de 2003 y se le encontraron 500.000 rondas de municiones, 65 bombas de tubería y bombas de maletín de control remoto, y casi dos libras de cianuro de sodio mortal junto con material de la supremacía blanca y antigubernamental, así otros materiales para crear bombas. En noviembre de 2011, se descubrió un complot para hacer estallar instalaciones gubernamentales en Georgia. En 2017, William Christopher Gibbs, miembro del grupo supremacista blanco

---

26 MILLER, Gregory D. Blurred lines: The new 'domestic' terrorism. *En: Perspective on Terrorism*. [En línea]. Leiden. Vol. 13, (3): p. 73. 2019. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2019/issue-3/05---miller.pdf>

27 UNITED STATES CODE. [En línea]. Washington D.C. Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title18/part1/chapter113B&edition=prelim>

*Creativity Movement*, fue detenido después de hospitalizarse por los efectos de sus experimentos con ricina (se sospecha que elaboraba material para asesinatos masivos)<sup>28</sup>.

En este sentido, los ataques terroristas de la extrema derecha o *alt right* consignados en la *Global Terrorism Database* (GTD) que realizó el *The National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START)<sup>29</sup> de la Universidad de Maryland durante el último año que tienen registro (2018) (véase tabla 1). Se podrá observar que en ese lapso no hay atentados dirigidos a mexicanos o hispanos, pero sí hay ataques de odio contra musulmanes, judíos y afroamericanos.

| Ataques perpetrados por el supremacismo blanco y/o extrema derecha en el año 2018 en los EE.UU. (Tabla 1) |                |                                  |  |
|---|----------------|----------------------------------|--|
| Fecha   | Ciudad         | Tipo de motivación               | Objetivo   |
| 23/11/2018  | Los Ángeles    | Antisemita                       | Congregación Bais Yeshuda  |
| 11/09/2018  | Nueva York     | Supremacismo blanco              | Civiles atacados en el transporte público (tren subterráneo)   |
| 05/11/2018  | Denver         | Supremacismo blanco              | Ataque contra activista antirracismo (Jumoke Emery)  |
| 02/11/2018  | Nueva York     | Antisemita                       | Sinagogas de Brooklyn  |
| 02/11/2018  | Nueva York     | Antisemita                       | Yeshiva Beth Hillel  |
| 02/11/2018  | Burlingame     | Política (extremismo de derecha) | Donante y activista demócrata Tom Steyer. El perpetrador fue identificado como Cesar Altieri Sayoc y cometió 15 atentados más de este tipo (no incluidos en esta tabla) de manera cuasi simultánea |
| 27/10/2018  | Pittsburgh     | Antisemita                       | Sinagoga Tree of Life  |
| 10/24 /2018   | Jeffersonstown | Supremacismo blanco              | Ciudadanos afroamericanos  |
| 10/24 /2018   | Jeffersonstown | Supremacismo blanco              | First Baptist Church of Jeffersonstown (frecuentada por ciudadanos afroamericanos)   |
| 06/08/2018  | Keyes          | Supremacismo blanco              | Persona de religión Sij  |
| 05/18/2018  | Santa Fe       | Extremismo neonazi               | Centro escolar   |
| 04/05/2018  | Gainesville    | Extremismo neonazi               | Civiles circulando en la vía pública   |
| 05/04/2018  | Houston        | Antimusulmán                     | Mujeres musulmanas transitando en la vía pública   |
| 03/04/2018  | Kansas City    | Antimusulmán                     | Persona atacada en centro escolar universitario  |

Fuente: START. Global Terrorism Database. Loc. Cit.

28 KOEHLER, Daniel y POPELLA, Peter. Beware of CBRN terrorism - from the far-right. En: *Small War Journal*. [En línea]. Bethesda. 2018. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/beware-of-cbrn-terrorism-from-the-far-right>

29 START. Global Terrorism Database. [En línea]. College Park. University of Maryland. 2019. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.start.umd.edu/gtd/>

Es de resaltar el caso de Cesar Altieri Sayoc, quien envió 16 cartas bomba entre el 22 de octubre y 1 de noviembre de 2018 a diferentes personas e instituciones que en su opinión eran detractores del gobierno y de sus políticas de derecha. Entre sus posibles blancos se encontraban medios de comunicación, como CNN, senadores y congresistas del Partido Demócrata, actores como Robert de Niro, entre otros, e incluso envió una carta-bomba al expresidente Barak Obama, además de enviar también este tipo de artefactos a la exsecretaria de Estado y candidata a la presidencia de los EE.UU., Hillary Clinton, así como al exvicepresidente Joe Biden<sup>30</sup>. A partir del 2007, los ataques de la extrema derecha han aumentado, especialmente años como el 2012 y 2014. En 2017, se reportaron 35 ataques en los EE. UU. Por otra parte, el 55 por ciento de los actos terroristas de extrema derecha desde 2000 no causaron víctimas. Sin embargo, diez ataques llevados a cabo por extremistas de extrema derecha resultaron en más de diez personas heridas o muertas. La mayoría de los ataques tenían como objetivos empresas, instituciones religiosas y educativas, y ciudadanos<sup>31</sup>.

El *Center for Strategic in International Studies* (CSIS) presentó datos muy parecidos a los de START, en los cuales existe una tendencia desde hace casi trece años al alza de los ataques perpetrados por los grupos de extrema derecha relacionados con el supremacismo blanco. “Entre 2007 y 2011, el número de tales ataques fue de cinco o menos por año. Luego, aumentaron a 14 en 2012; continuó en un nivel similar entre 2012 y 2016, con una media de 11 ataques y una mediana de 13 ataques; y luego, saltó a 31 en 2017. Las detenciones del FBI de extremistas de derecha también aumentaron en 2018” [traducción propia]<sup>32</sup>. Conforme las condiciones políticas se volvieron más favorables para las organizaciones de derecha y la situación económica empeoró, el supremacismo blanco hizo más apariciones en público, estuvo involucrado en incidentes y actos criminales.

Por otra parte, los datos del *Federal Bureau of Investigation* (FBI) son mucho más amplios, ya que toman en cuenta no solo los actos que son considerados como terroristas, sino todos los incidentes y ofensas de odio. Los crímenes de odio los definen de la siguiente manera un: «[...] delito penal contra una persona o propiedad motivado total o parcialmente por el prejuicio de un delincuente contra una raza, religión, discapacidad, orientación sexual, etnia, género o identidad de género [traducción propia]»<sup>33</sup>. El FBI reportó, entre sus cifras relevantes, que el 59.6 por ciento de los crímenes de odio son por raza/etnicidad/ascendencia<sup>34</sup>. En el año 2018 hubo 5.155 víctimas por su origen racial o étnico, de las cuales el 47.1 por ciento fueron personas afrodescendientes, 13 por ciento fueron personas hispanas o latinas. Aquí es de resaltar otro dato: el 20 por ciento de crímenes de odio por raza de las víctimas eran personas blancas, el resto del porcentaje se divide en personas de

---

30 Ibid.

31 MILLER, Erin. Global terrorism in 2018. [En línea]. College Park M.D. START. 2019. 8p. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/local\\_attachments/START\\_GTD\\_TerrorismIn2018\\_Oct2018.pdf](https://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/local_attachments/START_GTD_TerrorismIn2018_Oct2018.pdf)

32 CSIS. The rise of far-right extremism in the United States. Report. [En línea]. Washington, D.C. CSIS. 2018, s.p. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/rise-far-right-extremism-united-states>

33 FBI. What we investigate. Hate crime. [En línea]. Washington, D.C. FBI. 2020, s.p. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes>

34 FBI. 2018, Hate crime statistics. Victims. [En línea]. Washington D.C. FBI. 2020, s.p. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2018/topic-pages/victims>

origen asiático, árabe, nativos americanos y de islas del pacífico, entre otros<sup>35</sup>. Los ataques antisemitas están catalogados por razones religiosas; en este sentido, de las 1.617 víctimas por su religión el 56.9 por ciento corresponde a personas de profesión judía, 14.6 por ciento fueron musulmanes, 43 por ciento fueron Sij y 3.9 por ciento fueron católicos, los porcentajes faltantes se reparten en grupos religiosos protestantes, ortodoxos, hinduistas, mormones, etcétera<sup>36</sup>.

Como se observó, las personas de origen latino o católico, los musulmanes o árabes no son las más atacadas en los EE. UU., al menos en términos porcentuales hasta el 2018. La población más afectada es la de los afrodescendientes y las personas de creencia religiosa judía. Estos datos señalan que la violencia de índole religiosa y racial tiene destinatarios históricamente arraigados en la cultura estadounidense, pero esto no significa que no se estén expandiendo las agresiones a otros sectores poblacionales. De hecho, la agresión del supremacismo blanco y de la extrema derecha, como ya se ha señalado, está aumentando y, en el año 2019, la comunidad hispana y los mexicanos fueron víctimas de ella, pero por la información estadística, se puede afirmar que no son (hasta este momento) una amenaza grave para esta población. Sin embargo, considerando todos los ataques de estos grupos violentos sí lo son para el gobierno estadounidense y más si las condiciones socioeconómicas no mejoran y, por otra parte, aumenta la polarización política y los cambios en la composición de la población que habita en regiones o zonas donde tradicionalmente solo habitaban personas blancas empeorará todo el escenario:

Es probable que los lugares sometidos a diversificación demográfica, relacionados con “otras” categorías raciales, experimenten aumentos en la actividad violenta espontánea de extrema derecha. Los cambios en los datos demográficos raciales, vinculados con el aumento del ingreso individual medio, hacen que los marginados social y económicamente se sientan tensos con respecto a su actual situación socioeconómica [traducción propia]<sup>37</sup>.

Para el caso mexicano, el GTB entre los años 2015 y 2018 solo reportó un ataque sucedido el 7 de diciembre de 2017 en la ciudad de Aztec, Nuevo México, en la *Aztec High School*, donde un atacante solitario (William Atchison) entró a la escuela y mató a dos personas (de origen hispano) y después se suicidó<sup>38</sup>. En este caso se sabe de su conexión con el supremacismo blanco vía las redes sociales y sus intenciones de cometer el ataque; aquí es de resaltar que este crimen tiene en común con los realizados por la extrema derecha violenta y el supremacismo blanco el uso de las redes sociales y los foros en internet. La *National Security Agency* (NSA/CSS) de los EE. UU., al respecto señaló que:

---

35 Ibid.

36 Ibid.

37 SWEENEY, Matthew M., Perliger Arie. Explaining the spontaneous nature of far-right violence in the United States. En: **Perspectives on Terror**. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (6): p. 66. 2018. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a4-sweeney-perliger.pdf>

38 START. Global Terrorismo Database. [En línea]. College Park. University of Maryland. 2019. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=201712070037>

Los terroristas y los grupos extremistas de hoy usan el poder de Internet, especialmente las redes sociales, para difundir sus mensajes de odio e intolerancia, y para reclutar nuevos miembros, a menudo dirigidos a jóvenes vulnerables. El alcance global del ciberespacio y la complejidad de sus redes proporcionan a los malos actores amplios lugares para esconderse, a salvo del alcance del derecho internacional [traducción propia]<sup>39</sup>.

Pero el incidente que más llamó la atención del gobierno mexicano (por estar involucrados ciudadanos mexicanos y no solo descendientes), y que ha puesto en la discusión de la opinión pública la agresión hacia personas de origen latino es el tiroteo ocurrido en el año 2019, en el estado de Texas: “El 3 de agosto de 2019, Patrick Crusius, de 21 años, ciudadano estadounidense, abrió fuego en un concurrido centro comercial en El Paso, Texas, matando a 22 personas. Se declaró a sí mismo “partidario del tirador de Christchurch” y advirtió sobre una “invasión hispana” en un manifiesto publicado en línea en el tablero de mensajes extremistas 8chan unos minutos antes del ataque [...] [traducción propia]”<sup>40</sup>. La ciudad de El Paso, Texas, es una ciudad fronteriza entre México y los EE.UU. que tiene una gran actividad comercial y una amplia población de origen mexicano (como la mayoría de las ciudades fronterizas), por lo que es común la presencia diaria de ciudadanos mexicanos que visitan los grandes centros comerciales emplazados muy cerca de la frontera convirtiéndose, con ello, en el centro ideal para cometer un crimen de odio. De las personas fallecidas, ocho eran ciudadanos mexicanos y el resto, así como los más de 20 heridos, eran de origen hispano.

El gobierno mexicano, a través de su cancillería, solicitó que este ataque motivado por razones de odio racial fuera considerado como un ataque terrorista<sup>41</sup> y, con ello, lograr una mayor pena para el culpable y provocar la atención de la opinión pública internacional sobre un problema que está en aumento y puede incitar a que este tipo de incidentes se vuelvan una práctica constante por parte de los supremacistas blancos si llegan a percibir que pudieran tener impunidad al cometer sus actos de terror. También es necesario enfatizar que este atacante, Patrick Crusius, señaló que su inspiración fue el acto terrorista que tuvo lugar en la ciudad de Christchurch, Nueva Zelanda, el 15 de marzo de 2019: un supremacista blanco atacó con armas de fuego dos mezquitas, matando a 51 personas e hiriendo a 49 más, previamente envió “[...] un manifiesto de 74 páginas a políticos y redacciones justo antes el ataque y la transmisión en vivo de parte de su asalto en Facebook. En su manifiesto, titulado ‘El gran reemplazo’, refiere temas a las ‘teorías de la conspiración del

---

39 NSA/CSS. Understanding the threat. [En línea]. Fort Meade. NSA/CSS. 2020. 7párr. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.nsa.gov/what-we-do/understanding-the-threat/>

40 TAYLOR, Helen. Domestic terrorism and hate crimes: legal definitions and media framing of mass shootings in the United States. En: **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**. [En línea]., s.l. Vol. 14, (3): p. 13. 2019. [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020]. Disponible en doi:10.1080/18335330.2019.1667012

41 EBRARD, Marcelo. México considera el ataque en El Paso un acto de terrorismo contra mexicanos en Estados Unidos. Comunicado N° 256. [En línea]. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-considera-el-ataque-en-el-paso-un-acto-de-terrorismo-contra-mexicanos-en-estados-unidos?idiom=es>

genocidio blanco`, tropas y símbolos neonazis y el copioso sentimiento antiinmigrante del tirador noruego Anders Behring Breivik fueron centrales, [...]” [traducción propia]<sup>42</sup>.

El uso de la tecnología de la comunicación para difundir los posibles atentados, o las consecuencias de los actos violentos por parte de los atacantes pertenecientes al supremacismo blanco es la tónica a seguir, parece que este modo de informar se ha vuelto parte de su estrategia para conectarse con otros grupos e inspirar la acción como es el caso del ataque en El Paso: “Una característica importante de los recientes actos de alto perfil del terrorismo de extrema derecha es que muchos de los autores han escrito manifiestos y los han publicado en línea. El análisis preliminar del manifiesto publicado por el tirador de El Paso revela preocupaciones acerca de una ‘invasión` de migrantes de la frontera sur de Estados Unidos, [...]” [traducción propia]<sup>43</sup>.

Foros en internet, como *4chan*<sup>44</sup> y *8chan* (donde Patrick Crusius publicó su intención de cometer el asesinato de mexicanos); *Infowar* en *Youtube*, entre otros, se caracterizan por promover el odio racial y el extremismo de derecha. Lo anterior se puede explicar a partir del hecho que estos espacios son acordes para el trabajo horizontal, a distancia, y para personas que deciden realizar sus actividades en solitario y las redes les permiten comunicarse con muchos *simpatizantes* en el anonimato y en condiciones de no contacto social. “En comparación con otros grupos terroristas, incluidos el ISIL y Al-Qaeda, los grupos terroristas de extrema derecha presentan estructuras organizativas y patrones de violencia relativamente distintos, que incluyen roles importantes para actores solitarios, que a menudo descubren sus justificaciones ideológicas, inspiración táctica y apoyo social en comunidades *on line* [traducción propia]”<sup>45</sup>.

Se afirmó en este trabajo que el crecimiento del supremacismo blanco y el extremismo de derecha seguirá de manera continua y lo sucedido en El Paso Texas puede volver a suceder con mayores pérdidas humanas, por lo que los instrumentos de seguridad para salvaguardar la vida de los mexicanos, y de todas las minorías étnicas en los EE. UU., deberán de afinarse dando especial seguimiento a las redes sociales y prever la intención de cometer delitos de odio. En esa lógica, México en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su artículo 28, fracción II señala la obligación de Secretaría de Relaciones

---

42 CROTHERS, Charles y O'BRIEN, Thomas. The Contexts of the Christchurch terror attacks: social science perspectives. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*. [En línea]. Vol. 15, (2): p. 248. 2020. [Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020]. Disponible en: DOI: 10.1080/1177083X.2020.1746364

43 BLACKBOURN, J, MCGARRITY, N., y ROACH, K. Understanding and responding to right wing terrorism. *En: Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. [En línea]., s.l. Vol. 14, (3): p. 187. 2019. [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1080/18335330.2019.1667014

44 Al parecer *4chan* comenzó como un foro con fines lúdicos y de creación de memes, hasta evolucionar en un grupo de odio hacia diferentes minorías étnicas. Se sugiere ver: Ruocco, Juan. Cómo la extrema derecha se apoderó de 4chan. *En: Nueva Sociedad*. [En línea]. Buenos Aires. (286): pp. 25-34. 2020. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/como-la-extrema-derecha-se-apodero-de-4chan/>

45 CTED. Trends alert: Member States concerned by the growing and increasingly transnational threat of extrem right-wing terrorism. [En línea]. New York. United Nations Security Council. 2020. 7p. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED\\_Trends\\_Alert\\_Extreme\\_Right-Wing\\_Terrorism.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED_Trends_Alert_Extreme_Right-Wing_Terrorism.pdf)

Exteriores (SRE) de “impartir protección a los mexicanos”<sup>46</sup>. Para cumplir con este mandato, la cancillería mexicana cuenta con una *Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior* y el *Instituto de los Mexicanos en el Exterior* que es un órgano desconcentrado de la SRE<sup>47</sup>, cuyo trabajo es encargarse de ayudar a los mexicanos en situación de peligro, pero además de la red consular desplegada en los EE.UU. Sin embargo, ante la amenaza de ataques espontáneos de los supremacistas blancos, así como depender por completo de las autoridades de seguridad estadounidense, hace que las vías diplomáticas solo sean instancias reactivas y de administración de la información que se genera en este tipo de situaciones.

El Estado mexicano en su *Ley de Seguridad Nacional*, artículo 3, fracción I, señala que es una acción de seguridad nacional: “La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;”<sup>48</sup>, pero en lo particular, no hay alguna mención específica sobre la vigilancia de los grupos de extrema derecha en el mundo, o sobre la protección de mexicanos en el exterior, o alguna temática cercana, por lo que la fracción mencionada puede interpretarse que cubre esta necesidad de mandato jurídico en cuanto a la lucha contra el discurso de odio de manera muy general y que pudiera, por su ambigüedad, afectar los objetivos y metas en una posible política pública en la materia, por no contar con un marco regulatorio preciso.

## Conclusiones

El presente artículo en su apartado introductorio formuló tres cuestionamientos para guiar el trabajo de dilucidación: 1. ¿Realmente [los grupos de extrema derecha y de supremacismo blanco], son una amenaza para la seguridad? 2. ¿El supremacismo blanco es solo una expresión política y social más del espectro ideológico plural propio de una democracia? ¿Los atacantes y ataques hacia mexicanos en términos generales son simples actos aislados? Estas preguntas tienen respuestas más o menos claras, pero no necesariamente determinantes o inmutables, ya que el fenómeno del empoderamiento del supremacismo blanco como ya se explicó se encuentra relacionado a las condiciones del comportamiento social, económico y político.

Con respecto a la primera pregunta, efectivamente los grupos de extrema derecha y en particular los supremacistas blancos son una amenaza para la estabilidad política y la paz social de una sociedad, ya que tienden a la comisión de actos criminales y terroristas resultado de posturas extremas que cierran la posibilidad de diálogo con otros actores sociales y gubernamentales. Por otra parte, la intención de conciliar con aquellos que consideran *distintos* se frustra porque ven en las leyes, en el Estado de derecho y en las instituciones

---

46 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. [En línea]. México. H. Cámara de Diputados. Última reforma: 22 de enero de 2020. 12p. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf)

47 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. [En Línea]. México. Secretaría de Relaciones Exteriores/ Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 30 de septiembre de 2013. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://sre.gob.mx/index.php/cancilleria/reglamento-interno>

48 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. [En línea]. México. H. Cámara de Diputados. Última actualización: 8 de noviembre de 2019. 1p. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf)

públicos obstáculos para lograr sus fines. También perciben conspiraciones en contra de la *raza blanca*, como es el caso de los EE.UU., por lo que generan una narrativa y retórica que pretende ponerlos por encima del orden establecido y, por lo tanto, lo pueden romper de la manera que mejor les convenga teniendo como base la violencia y el racismo, lo cual, no puede permitirse bajo ninguna circunstancia y, en esta lucha contra este fenómeno, se provocan una serie de condiciones que afectan la vida de las personas y de las instituciones del Estado.

El segundo cuestionamiento pone en discusión la legitimidad de las posturas de extrema derecha como parte de las sociedades democráticas y del derecho a la libre expresión de las ideas. En este sentido, una democracia en todas las circunstancias debe garantizar la libre expresión, pero cuando estas ideas se convierten en actos criminales, incitación a la violencia sobre otras personas, o la discriminación de cualquier clase, el Estado no debe tolerarlo y más si la postura política mutó hacia un delito y, por otra parte, el discurso de odio debe ser neutralizado con educación y cultura de la paz, la igualdad y la inclusión. Las democracias liberales cuando se encuentran con altos niveles de participación política, libres de corrupción y son eficientes en sus políticas, tiene pocas posibilidades de generar por sí mismas grupos importantes de personas que deseen atacar al sistema social pero, en el otro caso, cuando surgen estos grupos es sintomático de problemáticas como lo son las crisis económicas, la falta de credibilidad de la clase política, la ineficacia de las políticas públicas para responder a las necesidades sociales y a los cambios en las estructuras de organización social.

Con respecto al tercer cuestionamiento, se puede afirmar que, en términos cuantitativos, los ataques a ciudadanos mexicanos, latinoamericanos y/o descendientes de estos grupos poblacionales, no son muchos en cantidad con relación con los incidentes antisemitas, o en contra de personas afroamericanas. Sin embargo, se puede observar una tendencia al aumento de este tipo de delitos y, desde el punto de vista del aspecto cualitativo, su impacto sí es mucho más grave, ya que afecta y pone en terror e incertidumbre a la población mexicana que visita por cuestiones familiares, de negocio y trabajo ese país, y pone en entredicho la capacidad del Estado mexicano para hacer valer los derechos humanos de sus ciudadanos en un país con el que, por necesidad, historia y vecindad es indispensable mantener una estrecha relación y lazos de amistad. Estos grupos e individuos que atacan a mexicanos lo han realizado de manera aislada, pero con un discurso constante de odio y que lentamente se está configurando como una amenaza para México y, por lo tanto, se convierte en un tema susceptible de seguridad nacional.

La educación desde temprana edad sobre derechos humanos, inclusión, y la no discriminación son componentes para erradicar el discurso de odio en cualquiera de sus vertientes, acompañada esta formación de una cultura de la seguridad y con ello mejorar la prevención, la denuncia y la presión social sobre los gobiernos para no ser omisos ante el racismo, así como ante cualquier forma de intolerancia política, social, étnica o religiosa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTI-DEFAMATION LEAGUE. Defining extremism: A glossary of white supremacist terms, movements and philosophies. [En línea]. New York: Anti-Defamation League. 2020. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.adl.org/education/resources/glossary-terms/defining-extremism-white-supremacy>
- BERLET, Chip y SUNSHINE, Spencer. Rural rage: the roots of right-wing populism in the United States. En: **The Journal of Peasant Studies**. [En línea]. La Haya. Vol. 46, (3): pp. 480-513. 2019. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1572603>
- BLACKBOURN, J., MCGARRITY, N., y ROACH, K. Understanding and responding to right wing terrorism. En: **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**. [En línea]., s.l. Vol. 14, (3): pp. 183-190. 2019. [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1080/18335330.2019.1667014
- BOWLES, Nelie. 'Replacement theory,' a racist, sexist doctrine, spreads in far-right circles. The New York Times. [En línea]. New York, 18 marzo, 2019: s.p. [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/03/18/technology/replacement-theory.html>
- BRUCE, Ben. The rise and fall of the Ku Klux Klan in Oregon during the 1920s. En: **Voces Novae**. [En línea]. Orange County. Vol. 2, Art. 2: pp. 1-25. 2019. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://digitalcommons.chapman.edu/vocesnovae/vol11/iss1/2/>
- CAMUS, Renaud. Le grand remplacement., s.l Blurb. 2017.
- CAMUS, Renaud. You will not replace us!, s.l. Chez l'auteur. 2018.
- COLVIN, Sarah & PISOIU, Daniela. When being bad is good? bringing neutralization theory to subcultural narratives of right-wing violence. En: **Studies in Conflict & Terrorism**. [En línea]. Washington D.C. Vol. 43, (6): pp. 493-508. 2020. [Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1080/1057610X.2018.1452754
- CROTHERS, Charles y O'BRIEN, Thomas. The contexts of the Christchurch terror attacks: social science perspectives. En: **Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online**. [En línea] . Vol. 15, (2): 247-259. 2020. [Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020]. Disponible en: DOI: 10.1080/1177083X.2020.1746364
- CSIS. The rise of far-right extremism in the United States. Report. [En línea]. Washington, D.C. CSIS. 2018, s.p. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/rise-far-right-extremism-united-states>
- CTED. Trends alert: Member States concerned by the growing and increasingly transnational threat of extrem right-wing terrorism. [En línea]. New York. United Nations Security Council. 2020. [Fecha de consulta 18 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED\\_Trends\\_Alert\\_Extreme\\_Right-Wing\\_Terrorism.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED_Trends_Alert_Extreme_Right-Wing_Terrorism.pdf)

- DAVEY, Jacob y EBNER, Julia. 'The great replacement': The violent consequences of mainstreamed extremism. [En línea]. London. Institute for Strategic Dialogue. 2019. [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2019/07/The-Great-Replacement-The-Violent-Consequences-of-Mainstreamed-Extremism-by-ISD.pdf>
- EBRARD, Marcelo. México considera el ataque en El Paso un acto de terrorismo contra mexicanos en Estados Unidos. Comunicado N° 256. [En línea]. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-considera-el-ataque-en-el-paso-un-acto-de-terrorismo-contra-mexicanos-en-estados-unidos?idiom=es>
- FBI. 2018, Hate crime statistics. Victims. [En línea]. Washington D.C. FBI. 2020, s.p. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2018/topic-pages/victims>
- FBI. What we investigate. Hate crime. [En línea]. Washington, D.C. FBI. 2020. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes>
- FERBER, Abby L., y KIMMEL, Michael. Reading right: The western tradition in white supremacy. En: **Sociological Focus**. [En línea]. Vol. 33, (2): pp. 193-213. 2000. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20832075>
- FREILICH, Joshua D., CHERMAK, Steven M., GRUENEWALD, Jeff, PARKIN, Williams S., y KLEIN, Brent R. Patterns of fatal extreme-right crime in the United States. En: **Perspective of Terrorism**. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (6): pp. 38-51. 2018. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a3-freilich-et-al.pdf>
- GILLBORN, David. Rethinking white supremacy. Who counts in 'white world'. En: **Ethnicities**. [En línea]. Los Ángeles. Vol. 6, (3): pp. 318-340. 2006. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: doi:10.1177/1468796806068323
- KOEHLER, Daniel y POPELLA, Peter. Beware of CBRN terrorism - from the far-right. En: **Small War Journal**. [En línea]. Bethesda. 2018. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/beware-of-cbrn-terrorism-from-the-far-right>
- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. [En línea]. México. H. Cámara de Diputados. Última actualización: 8 de noviembre de 2019. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf)
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. [En línea]. México. H. Cámara de Diputados. Última reforma: 22 de enero de 2020. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf)
- MILLER, Erin. Global terrorism in 2018. [En línea]. College Park M.D. START. 2019. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/local\\_attachments/START\\_GTD\\_TerrorismIn2018\\_Oct2018.pdf](https://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/local_attachments/START_GTD_TerrorismIn2018_Oct2018.pdf)

- MILLER, Gregory D. Blurred lines: The new 'domestic terrorism'. En: **Perspective on Terrorism**. [En línea]. Leiden. Vol. 13, (3): pp. 66-78. 2019. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2019/issue-3/05---miller.pdf>
- MORRIS, Stephen G. Empathy and the liberal-conservative political divide in the U.S. En: **Journal of Social and Political Psychology**. [En línea]. Staten Island. Vol. 8, (1): pp. 8-24. 2020. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://jspp.psychopen.eu/article/view/1102/pdf>
- NSA/CSS. Understanding the threat. [En línea]. Fort Meade. NSA/CEE. 2020. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.nsa.gov/what-we-do/understanding-the-threat/>
- PIAZZA, James. The determinants of domestic right-wing terrorism in the USA: Economic grievance, societal change and political resentment. En: **Conflict Management and Peace Science**. [En línea]. Vol. 34, (1): pp. 52-80. 2016. [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1177/0738894215570429
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. [En línea]. México. Secretaría de Relaciones Exteriores/ Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 30 de septiembre de 2013. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://sre.gob.mx/index.php/cancilleria/reglamento-interno>
- RUOCCO, Juan. Cómo la extrema derecha se apoderó de 4chan. En: **Nueva Sociedad**. [En línea]. Buenos Aires. (286): pp. 25-34. 2020. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/como-la-extrema-derecha-se-apodero-de-4chan/>
- SCHAFFNER, Brian F, y MACWILIAMS, Matthew y NTETA, Tatishe. Understanding white polarization in the 2016 vote for president: the sobering role of racism and sexism. **Political Science Quarterly**. [En línea]. New York. Vol. 133, (1): pp. 9-34. 2018. [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1002/polq.12737
- SCHUURMAN, Bart y TAYLOR, Max. Reconsidering radicalization: Fanaticism and the link between ideas and violence. En: **Perspective On Terrorism**. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (1): pp. 3-22. 2018. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/01-reconsidering-radicalization---fanaticism-and-the-link-between-ideas-and.pdf>
- SONGER, Alan D. Questioning community in the Ku Klux Klan. En: **Discussions**. [En línea]. Cleveland. Vol. 12, (1): s.p. 2015. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2020]. Disponible en: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1386/community-in-the-ku-klux-klan>
- SPENCER, Hawes y STEVENS, Matt. 23 arrested as tear gas deployed after a K.K.K. rally in Virginia. The New York Times. [En línea]. New York, 8 de julio de 2017, s.p. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.nytimes.com/2017/07/08/us/kkk-rally-charlottesville-robert-e-lee-statue.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/07/08/us/kkk-rally-charlottesville-robert-e-lee-statue.html?_r=0)

- SPENCER, Hawes y STOLBERG, Sheryl Gay. White nationalist march on University of Virginia. [En línea]. The New York Times, New York, 11 de agosto 2017. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/08/11/us/white-nationalists-rally-charlottesville-virginia.html>
- START. Global Terrorismo Database. [En línea]. College Park. University of Maryland. 2019. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020].
- STEPHENS, William, SIECKELINCK, Stijn y BOUTELLIER, Hans. Preventing violent extremism: A Review of the literature. En: **Studies in Conflict & Terrorism**. [En línea]. Washington D.C.: pp. 1-16. 2019. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020]. Disponible en doi: 10.1080/1057610X.2018.1543144
- SWEENEY, Matthew, PERLIGER, Arie. Explaining the spontaneous nature of far-right violence in the United States. En: **Perspectives on Terror**. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (6): pp. 52-71. 2018. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a4-sweeney-perliger.pdf>
- TAYLOR, Helen. Domestic terrorism and hate crimes: legal definitions and media framing of mass shootings in the United States. En: **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**. [En línea]., s.l. Vol. 14, (3): pp. 1-18. 2019. [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020]. Disponible en doi:10.1080/18335330.2019.1667012
- THE SOUTHERN POVERTY LAW CENTER. Extreme files. Groups. [En línea]. Montgomery. The Southern Poverty Law Center. 2020. [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/groups?f%5B0%5D=field\\_ideology%3A177](https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/groups?f%5B0%5D=field_ideology%3A177)
- THE SOUTHERN POVERTY LAW CENTER. The Ku Kux Klan. A History of racism and violence. [En línea]. Alabama. The Southern Poverty Law Center. 2011. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.splcenter.org/sites/default/files/Ku-Klux-Klan-A-History-of-Racism.pdf>
- UNITED STATES CODE. [En línea]. Washington D.C. Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title18/part1/chapter113B&edition=prelim>
- WEBBER, David, KRUGLANSKI, Arie, MOLINARIO, Erica y JASKO, Katarzyna. Ideologies that justify political violence. En: **Current Opinion in Behavioral Sciences**. [En línea]. s.l. Vol. 34: pp. 107-111. 2020. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020]. Disponible en doi: doi:10.1016/j.cobeha.2020.01.004
- WINDISCH, Steven, SIMI, Pete, BLEE, Kathleen y DEMICHELE, MATTHEW. Understanding the micro-situational dynamics of white supremacist violence in the United States. En: **Perspective On Terrorism**. [En línea]. Leiden. Vol. 12, (6): pp. 23-37. 2018. [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a2-windisch-et-al.pdf>



## ARGENTINA Y EL GOLFO: LA APUESTA POR DAR CONTINUIDAD A LOS VÍNCULOS CON LOS ACTORES DE LA REGIÓN DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE MAURICIO MACRI Y ALBERTO FERNÁNDEZ (2015-2021)<sup>∞</sup>

ORNELA FABANI\*

### RESUMEN

*Durante los últimos años las monarquías del Golfo han adquirido relevancia tanto en el plano regional como internacional. Tal es así que, tras la Primavera Árabe, el centro de gravedad de Medio Oriente se ha movido hacia el Golfo, permitiendo que estos países asuman un papel preponderante en la región. Por su parte, Argentina ha venido profundizando sus contactos con Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar. Esto en una instancia en la que se percibe un enfriamiento de las relaciones con otros países árabes de la zona, con los cuales tradicionalmente se mantenían lazos más próximos. El presente trabajo busca estudiar el devenir de las relaciones político-diplomáticas, estratégicas y económico-comerciales de Argentina con estas naciones, así como también los factores que explican dicha evolución durante la administración de Mauricio Macri y la primera etapa de la gestión de Alberto Fernández.*

**Palabras clave:** Argentina; política exterior; monarquías del Golfo.

---

\* Dra. en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Mg. en Integración y Cooperación Internacional por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), ex Becaria Doctoral y Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro del CERIR y del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR . Argentina. ornela\_fabani@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6879-1908>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 180321 - Fecha de aceptación: 080621.

## ARGENTINA AND THE GULF: THE COMMITMENT TO GIVE CONTINUITY TO THE LINKS WITH THE ACTORS OF THE REGION DURING THE ADMINISTRATIONS OF MAURICIO MACRI AND ALBERTO FERNÁNDEZ (2015-2021)

### ABSTRACT

*In recent years, the Gulf monarchies have gained relevance both regionally and internationally. So much so that, after the Arab Spring, the center of gravity in the Middle East has shifted towards the Gulf, allowing these countries to assume a leading role in the region. For its part, Argentina has been deepening its contacts with Saudi Arabia, the United Arab Emirates (UAE), Kuwait and Qatar. This in an instance in which a cooling of relations with other Arab countries in the region is perceived, with which traditionally closer ties were maintained. The present work seeks to study the evolution of Argentina's political-diplomatic, strategic and economic-commercial relations with these nations, as well as the factors that explain this evolution during the administrations of Mauricio Macri and Alberto Fernández.*

**Key words:** Argentina; foreign policy; Gulf monarchies.

## ARGENTINA E GOLFO: O COMPROMISSO DE DAR CONTINUIDADE AOS LAÇOS COM OS ATORES DA REGIÃO DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE MAURICIO MACRI E ALBERTO FERNÁNDEZ (2015-2021)

### RESUMO

*Nos últimos anos, as monarquias do Golfo adquiriram relevância regional e internacional. Tanto que, após a Primavera Árabe, o centro de gravidade do Oriente Médio se deslocou para o Golfo, permitindo que esses países assumissem um papel preponderante na região. Por sua vez, a Argentina tem aprofundado seus contatos com a Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (Emirados Árabes Unidos), Kuwait e Catar. Isso em um caso em que se percebe um esfriamento das relações com os demais países árabes da região, com os quais tradicionalmente se mantinham laços mais estreitos. Este artigo busca analisar a evolução das relações político-diplomáticas, estratégicas e econômico-comerciais da Argentina com essas nações, bem como os fatores que explicam essa evolução durante a gestão de Mauricio Macri e a primeira etapa da gestão de Alberto Fernández.*

**Palabras-chave:** Argentina; política externa; monarquias do Golfo.

## Introducción

Durante los últimos años Argentina ha venido profundizando sus contactos con cuatro de las seis monarquías del Golfo, más específicamente Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar. Esto en una instancia en la que se percibe un enfriamiento de las relaciones con otros países árabes de la región de Medio Oriente, con los cuales tradicionalmente se mantenían lazos más próximos. Quien inauguró esta etapa fue el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015), que protagonizó una aproximación a estos actores que no tiene antecedentes en la historia de las relaciones bilaterales<sup>1</sup>. Tal es así que, bajo su gestión, se multiplicaron los viajes oficiales, las misiones comerciales, los encuentros de negocios, así como también los acuerdos firmados. En torno a este punto, cabe agregar que la intensificación de estos contactos comenzó a gestarse en el marco de un acercamiento bi-regional, que cobró impulso con la primera Cumbre América Latina-Países Árabes (ASPA), viéndose estimulado por el desarrollo del transporte y las telecomunicaciones, el incremento del comercio y las inversiones, así como también por los cuestionamientos a la unipolaridad en el orden internacional. Fenómeno que, asimismo, coincidió con el debilitamiento de la influencia de los Estados Unidos en ambas regiones y el ascenso de nuevos poderes como es el caso de China<sup>2</sup>.

La pregunta que guía este trabajo de investigación reside entonces en: ¿cómo han evolucionado las relaciones político-diplomáticas, estratégicas y económico-comerciales de Argentina con las cuatro monarquías del Golfo y cuáles son los factores que explican dicha evolución en el período que se extiende entre 2015 y 2021? En tanto, el objetivo general del trabajo reside en analizar el devenir de las relaciones político-diplomáticas, estratégicas y económico-comerciales de Argentina con las cuatro monarquías del Golfo, así como también los factores que explican dicha evolución, una vez culminado el gobierno de Cristina Fernández, más específicamente durante las administraciones de Mauricio Macri y Alberto Fernández. Finalmente, la hipótesis guía sostiene que: Los vínculos entre la Argentina y las monarquías del Golfo se han sostenido en el tiempo, existiendo continuidad entre las gestiones bajo análisis que han apostado a preservar estas relaciones, particularmente en función de su búsqueda de incrementar el intercambio comercial y receptor inversiones.

Vale mencionar que los vínculos de Argentina con los referidos actores del Golfo han sido escasamente estudiados. No obstante, ello, existen numerosos trabajos que abordan las relaciones entre América Latina y Medio Oriente<sup>3</sup>. Asimismo, también se ha avanzado

- 
- 1 FABANI, Ornela. Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). *En: JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa, 6 (2): 16-31. 2015. p. 17.
  - 2 MOYA Mena, Sergio. Relaciones con Medio Oriente Nuevo eje estratégico de la política internacional latinoamericana. *En: Revista Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de Costa Rica, I (80), 2011. p. 3.
  - 3 BRUN Élodie and KHATLAB, Roberto (ed), *Latin America and the Middle East: Crossed Perspectives*, Beirut, USEK, 2015. BRUN, Elodie, GALINDO, Alejandra, BAEZA, Cecilia. Diversity behind Unity: Latin America's Response to the Arab Spring. *En: MASON, Robert (org.)*. The International Politics of the Arab Spring. Popular Unrest and Foreign Policy. New York, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 125-153. MOYA Mena. *Op. Cit.* SADDY, Fehmy (ed). *The Arab World and Latin America: economic and political relations in the 21st century*. London/New York, IB Tauris, 2016. SELA. *Las relaciones de América Latina y el Caribe con el Medio Oriente: Situación actual y áreas de oportunidad*, Venezuela. 2012 VAGNI, Juan. *La Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): Balances de un acercamiento estratégico*. *En: Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)*. (8), junio-diciembre. 2009.

en el estudio de los contactos entre Argentina y la región<sup>4</sup>. Todavía más, la academia ha prestado atención a la interacción entre Argentina y un Estado ubicado en el Golfo, en este caso un país no árabe, Irán<sup>5</sup>. Si bien son escasos los artículos que se centran en el objeto de estudio propuesto. Al respecto, entre otros, se encuentran trabajos dedicados a analizar estas relaciones durante las dos gestiones de Cristina Fernández<sup>6</sup> y, al menos parcialmente, a lo largo del gobierno de Mauricio Macri<sup>7</sup>.

Dicho esto, la relevancia de estudiar estos vínculos se desprende de la importancia que estas naciones vienen adquiriendo tanto en el plano regional como internacional. En este sentido se coincide con quienes sostienen que, tras la Primavera Árabe, el centro de gravedad de Medio Oriente se ha movido firmemente hacia el Golfo dando lugar a que las monarquías de la zona asuman un papel preponderante en la región<sup>8</sup>. Esto sin mencionar que, como se señaló previamente, en la actualidad estos actores se erigen como aquellos con los cuales la Argentina mantiene las relaciones político-diplomáticas más estrechas entre los países árabes de Medio Oriente. Por otra parte, no puede pasarse por alto que se trata de países con enormes recursos hidrocarburíferos, que juegan un rol protagónico tanto dentro de la OPEP como de la OPAEP, convirtiéndose en fijadores de precios internacionales. Como correlato, estos Estados han generado enormes recursos que hoy les

- 4 CARRANCIO, Magdalena. Señales de una diplomacia presidencialista: Argentina y los países de Medio Oriente y Norte de África. En: Ed. CERIR. La política exterior argentina: 1998–2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?, Rosario, 2012. CARRANCIO, Magdalena. Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina. En: Ed. CERIR. La política exterior argentina: 1994–1997, Rosario, 2012. REIN, Raanan. Argentina, Israel y los judíos. Buenos Aires, Ediciones Lumiere, 2007. KLICH, Ignacio. Argentina, the Middle East and the jews. En: Universidad de Westminster, 1997. KLICH, Ignacio. Argentina y la dimensión humanitaria de la guerra en Siria. En: KLICH, Ignacio y MENDIOLA, Luis (Comp.), Irak, Siria y el Califato ¿un nuevo Medio Oriente?, Buenos Aires, CARI, 2015. PAREDES, Rubén. Las relaciones Argentina-Medio Oriente. Un recorrido a lo largo de 1983-2011. En: Congreso Nacional sobre Democracia (XI, Rosario, Argentina, 2014) Universidad Nacional de Rosario, septiembre, 2014. PAREDES, Rubén. Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la política exterior. En: Ed. CERIR. Política Exterior Argentina del Gobierno de Néstor Kirchner. Rosario, 2010. PAREDES, Rubén. La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición. En: Ed. CERIR. La política exterior del gobierno de Kirchner, Rosario, CERIR, 2006.
- 5 BOTTA, Paulo. Argentina e Irán 1989-1999. Entre las sombras de los atentados terroristas y el cambio de política exterior argentina, En: Araucaria, 14 (28). 2012. BOTTA, Paulo. La cooperación en el ámbito nuclear entre Argentina e Irán (1986-1997). En: Cuadernos de Política Exterior. (101), julio-septiembre, 2010.
- 6 CUADROS, Mariela. Relaciones Argentina-países árabes una apuesta por el multilateralismo. En: Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Plata, Universidad Nacional de La Plata. 2011. FABANI, Ornela. Cambio climático, agua y seguridad alimentaria: América Latina en la mira de las monarquías del Golfo”, En: Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. 2016. FABANI. 2015, Op. Cit. FABANI, Ornela. Avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y las monarquías del Golfo (2007-2015). En: Revista de Historia Bilros, Universidade Estadual do Ceará, 3 (5): 27-43. 2015.
- 7 FABANI, Ornela. Principales hitos en el vínculo entre Argentina y las monarquías del Golfo durante el período que se entiende entre agosto de 2018 y julio de 2019. En: Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. 2019. FABANI, Ornela y FERNÁNDEZ Alonso, José. Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017). En: Astrolabio, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba. (23). 2019.
- 8 BIANCO, Cinzia. Cracks in the Saudi- Emirati alliance? European Council on Foreign Relations [En línea]. 13th of September, 2019 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_cracks\\_in\\_the\\_saudi\\_emirati\\_alliance/](https://ecfr.eu/article/commentary_cracks_in_the_saudi_emirati_alliance/)

permiten efectuar inversiones y proveer financiamiento. En esta misma dirección, la oferta exportable de Argentina es complementaria a la de los mismos. Por ende, la potencialidad de negocios con las cuatro monarquías del Golfo es amplia. De allí la importancia de estudiar estas relaciones, atendiendo no solo al lugar que estos actores se han ganado en el escenario regional, sino también a la necesidad que presenta la Argentina de generar nuevas oportunidades económico-comerciales en una instancia en la que se conjugan el impacto económico de la pandemia, el endeudamiento externo y la prolongada recesión.

En tanto, se ha escogido el referido recorte temporal pues se entiende que el mismo permitirá analizar la presencia de cambios, ajustes o continuidades en lo referente a la intensidad del vínculo con dichos países, no solo con relación a la gestión de Cristina Fernández sino también entre los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández, administraciones que, por otra parte, no comparten el mismo perfil ideológico. Aún más, focalizar en esta etapa permitirá indagar en el devenir de estas relaciones en un escenario internacional convulso caracterizado por: la erosión del multilateralismo, la crisis de la globalización, las crecientes dificultades que debe sortear la democracia liberal y la disputa entre los grandes poderes internacionales; Estados Unidos y la República Popular China. Un conjunto de tendencias a las cuales se ha venido a sumar el impacto que supone la emergencia del COVID-19. La pandemia ha traído aparejadas graves consecuencias en términos de pérdidas de vidas humanas, afectando también la forma de vida de millones de personas y ocasionando un impacto arrollador sobre la economía global. En este marco hay quienes le otorgan un poder reconfigurador del orden internacional y quienes entienden que en el escenario pospandemia nada cambiará. Finalmente, hay quienes sostienen que el brote de COVID-19 ha supuesto una aceleración de las tendencias preexistentes en el orden internacional antes que la introducción de nuevos cambios en el mismo<sup>9</sup>. Lo cierto es que la misma ha funcionado como un potente condicionante de la política exterior argentina del periodo.

Dicho esto, se piensa a la política exterior como “un área particular de la acción gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica, y que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”<sup>10</sup>. Esta política pública busca plasmar la estrategia de inserción internacional de un país, la cual debe expresar la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que el mismo decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en el ámbito político y de seguridad como económico<sup>11</sup>. Ahora bien, a través del tiempo, la política exterior argentina en lo que hace a la región de Medio Oriente en su conjunto, ha sabido de cambios, que suponen el abandono o reemplazo de una o más de las orientaciones de dicha política

---

9 NYE, Joseph. No, the Coronavirus Will Not Change the Global, Order. En: **Foreign Policy**. abril 2020. ACHARYA A. How Coronavirus May Reshape the World Order. En: **National interest**. abril. 2020. HAAS, Richard. The pandemic will accelerate history rather than reshape it. En: **Foreign Affairs**. 2020

10 RUSSELL, Roberto. Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En su: Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires, GEL, 1990, p. 255.

11 LORENZINI, María Elena. Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa. Rosario, Ed. Homo Sapiens, 2011, 43.

y las variaciones en los contenidos y/o formas de efectuar esa política<sup>12</sup>. De ajustes, que deben comprenderse como variaciones en la intensidad del esfuerzo y adecuaciones de objetivos frente a uno o varios temas de la agenda externa<sup>13</sup>. Pero también de continuidad, que puede ser definida como el mantenimiento sin interrupción en el tiempo de determinadas orientaciones y contenidos en una o varias áreas de cuestiones de dicha política y en la dinámica básica del proceso de toma de decisiones<sup>14</sup>. Por otra parte, es menester señalar que, si bien la definición de los contenidos y el accionar de la política exterior son una atribución del Estado nacional, en este caso, los actores subnacionales, entendidos como “unidades institucionales o niveles del Poder Ejecutivo, que son componentes de un Estado”<sup>15</sup>, han potenciado los vínculos con los países que aquí interesan: las monarquías del Golfo.

Este trabajo propone estudiar el devenir del vínculo de Argentina con las monarquías del Golfo entre 2015 y 2021 partiendo de una investigación de tipo cualitativa. El estudio conjuga un componente analítico-descriptivo y otro exploratorio, propio de los periodos de coyuntura, que implica la recolección de información en forma paralela al desarrollo de los acontecimientos. En torno a los indicadores que se desprenden de las variables cambio, ajuste y continuidad, a los cuales se les dará seguimiento para estudiar el transcurrir de estos vínculos, estos son: relaciones político-diplomáticas, inversiones, comercio y cooperación energética. Asimismo, para avanzar en la investigación se tendrán en consideración tanto fuentes primarias, entre las cuales se cuentan discursos de altos funcionarios argentinos e información publicada en la página web del gobierno nacional, como secundarias.

Por último, el trabajo está organizado en dos apartados, en los que se analizará la evolución del vínculo de Argentina con los cuatro actores del Golfo de referencia, durante los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández, respectivamente, introducción y conclusión.

### **El gobierno de Macri y su acercamiento a los países de la región particularmente en busca de inversiones**

Tal como señala Busso<sup>16</sup>, el elemento central en torno al cual giró la campaña electoral que permitió a Mauricio Macri hacerse de la presidencia de la Nación fue la propuesta de cambio, idea fuerza que incluso se plasmó en el nombre de la alianza que llevó a la Unión Cívica Radical (UCR), Propuesta Republicana (PRO) y la Coalición Cívica al poder, el frente “Cambiamos”.

---

12 RUSSELL, Roberto. Variables Internas y Política Exterior. En: Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior (Buenos Aires, Argentina, 1991). Argentina, Buenos Aires, FLACSO, 18 y 19 de abril, 1991, p. 10.

13 HERMANN, Charles. When governments choose to redirect foreign policy. En: International Studies Quarterly, Tucson, 34 (1): 3-21. 1990, p. 5.

14 RUSSELL. (1991). Loc. Cit.

15 FRONZAGLIA, Mauricio. Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. Tesis (Mestrado em Ciências Políticas). Brasil, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2005, p. 44.

16 BUSO, Anabella. El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. En: **Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales**, Universidad Nacional de La Plata. 2017, p. 1.

Al respecto, tras arribar a la Casa Rosada, la nueva gestión no solo juzgó necesario introducir modificaciones en los lineamientos de política exterior argentina, en relación a la etapa precedente, sino que entendió que era prioritario redefinir la identidad internacional del país. Es decir, existía otra visión del mundo que debía plasmarse en nuevos criterios ordenadores de la acción externa<sup>17</sup>. Entonces, la definición de Argentina como parte de la “Patria Grande” y del Sur Global fue considerada impropia y anacrónica y se apostó por recuperar la identidad “occidental”<sup>18</sup>. Como correlato, se arguyó que ya no había más lugar para el aislamiento y se defendió la necesidad de transitar una “nueva etapa de apertura al mundo”.

En este marco, la canciller Malcorra enarboló como estandartes de su gestión “la reinserción internacional”, “la desideologización de la política exterior”, y la vinculación inteligente con el mundo”. De esta forma se señaló: “Todo aquello que sirva a los intereses argentinos va a ser usado de una manera madura. No va a haber antinomias”<sup>19</sup>. Todavía más, se entendió que los vínculos tienen que estar conducidos “por el interés que va más allá de la ideología”<sup>20</sup>. En esta misma dirección, exponiéndose el fuerte tinte economicista de la política exterior del periodo, se concibió a la diplomacia como un camino “para que los factores económicos se maximicen”<sup>21</sup>. Conforme con Zelicovich<sup>22</sup>, la inserción inteligente al mundo supuso, en cuanto a la política comercial externa, la adopción de un enfoque pragmático en términos de socios y aperturista en lo referente a sus instrumentos. Mientras que entre sus objetivos manifiestos se encontraba la llegada de importantes inversiones.

En lo que refiere a los actores con los cuales se privilegiaron los vínculos, Busso<sup>23</sup> subraya que la idea central sobre la cual se erigió el diseño de Política Exterior, expresada como “la vuelta de Argentina al mundo”, favoreció la atención de las demandas sistémicas provenientes de los actores económicos internacionales y los Estados centrales, entre los cuales Estados Unidos jugó un rol central.

En esta línea, entre los gestos que se actuaron en pos de lograr un acercamiento con la potencia pueden encontrarse ejemplos de algunos con un claro impacto sobre el vínculo con los actores de la región de Medio Oriente. Entre ellos, el acercamiento con el Estado de Israel que derivó en la visita del primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, a Buenos Aires y en la firma de diversos acuerdos, como aquel en materia de seguridad pública e

---

17 RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan G. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. En: Anuario Internacional CIDOB. 2016, s.p.

18 *Ibíd.*

19 DINATALE, Martín, LIOTTI, Jorge y MALCORRA, Susana: “Vamos a desideologizar la política exterior”. *La Nación*, 7 de diciembre 2015.

20 MALCORRA, Susana. Versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Relaciones exteriores y culto del 4 de mayo de 2016. Cámara de Senadores de la Nación.

21 MALCORRA, Susana. «Hay que generar una vinculación comercial con Irán». *Adnrionegro* [En línea] 9 de diciembre 2015 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.adnrionegro.com.ar/2015/12/malcorra-hay-que-generar-una-vinculacion-comercial-con-iran/>

22 ZELICOVICH, Julieta. Claves y tensiones en la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una inserción inteligente al mundo. En: Latin American Journal of Policy trade, Universidad de Chile. 2018, p. 55.

23 BUSSO. *Op. Cit.* p. 4.

interior. Asimismo, el voto argentino en la Asamblea General de Naciones Unidas, tras el anuncio del gobierno de Trump de su decisión de trasladar su embajada de Tel Aviv a Jerusalén, en diciembre de 2017. Cabe recordar que, entonces, Yemen y Turquía presentaron un proyecto de resolución para intentar frenar dicha mudanza. Frente a ello, y a diferencia de otros actores de la región, tal es el caso de Brasil, Chile y Uruguay, la Argentina se encontró entre los 35 países que se abstuvieron, en tanto, la moción fue aprobada por 128 votos a favor. De esta forma, Buenos Aires se corría de la tradicional posición argentina de proclamar a Jerusalén con un estatus especial y no como la capital de Israel. Incluso del acercamiento a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) que, en un marco de equidistancia, había tenido lugar durante las administraciones de Fernández, plasmado, entre otras acciones, en el reconocimiento del Estado Palestino<sup>24</sup>.

Lo cierto es que el referido giro respecto del anterior gobierno se evidenció no solo en la relación con Israel y la ANP sino también, y fundamentalmente, en la relación con los Estados Unidos, la Unión Europea y la región sudamericana. Asimismo, en lo que atañe a una serie de temas centrales de la agenda de política exterior como es el caso de Malvinas.

Ahora bien, esta nueva forma de ver el mundo, que repercutió en la estrategia de inserción internacional del país y supuso importantes cambios en materia de política exterior respecto al gobierno precedente, no impactó particularmente en el devenir del vínculo con las monarquías del Golfo. Por el contrario, una nota distintiva destaca la continuidad de estas relaciones. Esta afirmación se sustenta en el relevamiento de datos efectuado, el cual expone que el gobierno de Cambiemos decidió mantener la intensidad, el contenido y la orientación de la política exterior en sus relaciones con estos socios no tradicionales. De esta forma, la evolución de los contactos en el ámbito bilateral guarda relación con lo que acontece en el plano birregional, donde Brun<sup>25</sup> entiende que los lazos entre los países de Medio Oriente y América Latina representan un movimiento que trasciende a los gobiernos de la izquierda y la centroizquierda.

Profundizando en la misma dirección, si se efectúa un análisis detallado de lo realizado durante el gobierno de Mauricio Macri, se detectan claramente las áreas de vinculación entre Argentina y las cuatro monarquías del Golfo: relaciones político-diplomáticas, energía, comercio e inversiones. Si bien, atendiendo a la ya referida impronta economicista de la política exterior de esta administración, que se plasmó en sus medios pero también en sus fines<sup>26</sup>, prevalecieron las dos últimas.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en 2016 Argentina recibió la visita del ministro de Relaciones Exteriores de EAU, con quien se suscribieron acuerdos en materia comercial y de cooperación energética, así como también del emir de Qatar. Como contrapartida, la vicepresidenta Gabriela Michetti encabezó una gira que la llevó a Arabia Saudita, EAU y Qatar. En su primer destino Michetti se reunió con el presidente del Grupo de apoyo a Malvinas, Haitham Bouzo. Asimismo, entre otros funcionarios políticos, se entrevistó con el rey Sal-

---

24 FABANI, Ornela. Las gestiones de Fernández y el conflicto palestino-israelí: ajuste en un marco de continuidad de la política de equidistancia. En: **Revista Relaciones Internacionales**, Universidad Autónoma de Madrid, (34) 2017.

25 BRUN, Elodie. Les Gauches latino-américaines et les relations Sud-Sud. En: DABENE, Olivier (ed). *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*. Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

26 ZELICOVICH. Op. Cit. p. 54.

man bin Abdulaziz Al-Saud y con los titulares de las carteras de Energía Atómica y Renovable (KA-CARE), y de Ciencia y Tecnología (KACST). Cabe agregar que también existieron encuentros con los CEO de Alkhorayef Group y de Almarai, dos empresas que explotan miles de hectáreas de tierras en el país. Esto sin mencionar el contacto con el director ejecutivo del Fondo de Inversión Pública saudí.

Días después, en Dubai, se firmó un acuerdo para evitar la doble imposición con EAU y existió la promesa del Emirato de abrir una oficina de su Cámara de Comercio e Industria en Buenos Aires, lo que se concretaría apenas unos meses previo a la finalización del gobierno de Macri.

Finalmente, en Qatar, la vicepresidenta Gabriela Michetti y el jeque Mohammed bin Saud Al Thani, rubricaron lo que se convertiría en un controversial acuerdo entre el Fondo Qatarí de Inversiones y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, que proponía la creación de un fondo conjunto de inversiones en Argentina por 1.300 millones de dólares.

Conforme con lo que se estipulaba, el fondo qatarí invertiría 1.000 millones de dólares y el resto sería aportado por la ANSES, en el marco de un período de tres años, con vistas al desarrollo de obras de infraestructura<sup>27</sup>. A su vez, la vicepresidenta también firmó un tratado bilateral de promoción y protección de inversiones que otorga a los inversores en ambos países garantías de transparencia, previsibilidad y seguridad.

A *posteriori*, durante el primer trimestre de 2017, arribó a Buenos Aires el príncipe heredero de Abu Dhabi y director de la Abu Dhabi Investment Authority. En tanto, en 2018, regresó al país el Emir de Qatar, quien coincidió con el presidente Macri en seguir trabajando en proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y energética. Cabe recordar que, ya unos meses antes, el país del Golfo había hecho explícito su interés en el yacimiento de Vaca Muerta, cuando Qatar Petroleum adquirió el 30% del capital de las filiales de Exxon Mobile en Argentina. La firma de dicho acuerdo se convirtió en un hito pues marcó la primera inversión de Qatar Petroleum en Argentina, su primera inversión internacional significativa en recursos de petróleo y gas no convencionales, así como también el desembarco de la primera petrolera de Medio Oriente en Vaca Muerta. En otro orden, a finales de noviembre, en el marco de la Cumbre del G20, Argentina recibió la visita del príncipe saudí Mohamed Bin Salman, acusado de estar involucrado en el asesinato del periodista Jamal Khashoggi. Mientras que, en diciembre, el canciller Faurie viajó a Kuwait y Qatar con el objetivo de impulsar un incremento del intercambio comercial bilateral, así como también del flujo de inversiones hacia la Argentina.

---

27 Respecto al memorándum, hay quienes han denunciado que por medio de este acuerdo se pretendía utilizar el dinero de las pensiones para negociar bajo las leyes del mercado un conjunto de obras de infraestructura bajo legislación británica y a través de la creación de una empresa *offshore*. Ello de acuerdo con lo que estipula la letra del citado documento.

Aún más, una investigación periodística sacó a relucir el supuesto tráfico de influencias e intercambio de información privilegiada entre diversos actores involucrados en las negociaciones. Lo cierto es que esta situación devino en el pedido de un fiscal de iniciar una investigación a partir de una denuncia penal contra el presidente, la vicepresidenta y otros funcionarios del gobierno acusados de posibles estafas y defraudaciones, administración fraudulenta y negociaciones incompatibles con la función pública. No obstante, tiempo después, la citada denuncia fue desestimada por “inexistencia del delito”.

En otra visita con un tinte fuertemente comercial, en febrero de 2019, el presidente Macri inició una gira por tres países de Asia que concluyó en EAU. Luego, en abril, la Cámara de Comercio e Industria de Dubai finalmente abrió su oficina de representación en Buenos Aires. Por último, ya cerca de la finalización del mandato de Macri, se celebró la VI Reunión de la Comisión Mixta Argentino-Saudita de Cooperación Económica y Técnica, en la ciudad de Buenos Aires.

Dejando de lado los indicadores que muestran la evolución del vínculo y atendiendo a la problemática de los derechos humanos, llama la atención que, pese a la trascendencia que asumió este tema, particularmente durante las administraciones del Frente para la Victoria (FPV), como uno de los ejes estructurantes de la agenda política, Argentina nunca haya promovido el compromiso con los mismos en sus relaciones con los países del Golfo. En este sentido, si bien esta cuestión no tuvo la misma jerarquía durante el gobierno de Macri, es importante recordar que el presidente tampoco escuchó los reclamos de organizaciones tales como Amnistía Internacional al recibir al príncipe saudí en Argentina en el marco de la referida Cumbre del G20. Aún más, existen claros indicios de una continuidad en el vínculo entre las administraciones bajo análisis y los países de Medio Oriente de referencia, aun a pesar de las recurrentes violaciones a los derechos humanos que se perpetraban en los mismos.

Dicho esto, también en línea con el gobierno de Cristina Fernández, uno de los objetivos que persiguió la administración Macri a la hora de relacionarse con los actores del Golfo fue el de promover las relaciones económico-comerciales. Si bien, en este caso, se puso especial énfasis en impulsar el arribo al país de inversiones.

Como ya se señaló, los cuatro países árabes de referencia poseen importantes reservas de hidrocarburos, además de ser grandes productores. Entre ellos, Arabia Saudita se posiciona como el segundo país con mayores reservas probadas de crudo a nivel global, seguido por Kuwait y EAU en el séptimo y octavo lugar respectivamente<sup>28</sup>. En otro orden, Qatar cuenta con el 13% de las reservas de gas natural a nivel global<sup>29</sup>. Precisamente, gracias a los beneficios que ha generado la explotación de estos recursos, estos países son titulares de algunos de los fondos soberanos con mayores activos a nivel internacional<sup>30</sup>.

Como correlato, aunque Argentina no ha recibido el volumen de inversiones que esta gestión esperaba, de hecho las mismas no son siquiera comparable a aquellas que receptaron otros países de América Latina, entre los que se destaca Brasil, sí ha obtenido financiamiento externo. Con la particularidad de que los actores que han logrado captar créditos procedentes de los países del Golfo son las provincias. De esta forma, la dinámica del vínculo adquiere un componente de política doméstica que involucra entes subnacionales. Este hallazgo otorga un perfil singular al vínculo de Buenos Aires con estas naciones, en tanto estas últimas se han inclinado no ya por poner sus recursos a disposición del gobierno

---

28 LÓPEZ Redondo, Noelia. Quién es quién en petróleo: los países con más reservas, los grandes productores. Energy News [En línea], 11 de octubre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.energynews.es/petroleo-los-paises-con-mas-reservas-los-mayores-productores-y-los-principales-consumidores/>

29 EMBAJADA de la República Argentina en el Estado de Qatar. Guía de Negocios: Qatar 2018. Doha. 2018.

30 SOVEREIGN WEALTH FUND INSTITUTE [En línea] s.f. [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund>. 2021.

central sino de las administraciones provinciales, que han emprendido una activa diplomacia que les ha permitido, entre otros resultados, obtener préstamos especialmente orientados a la realización de obras públicas.

Todavía más, si bien existen antecedentes en lo que respecta a la obtención de créditos provenientes de fondos árabes por parte de actores subnacionales ya en la década del noventa, esta forma de vinculación cobró ímpetu durante los gobiernos de Cristina Fernández, convirtiéndose en otra tendencia que tuvo continuidad durante la administración de Mauricio Macri.

En esta línea, en febrero de 2016 el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo otorgó su primer préstamo en Argentina a la provincia de Neuquén. En dicho caso el financiamiento, por 15 millones de dólares, fue destinado a la construcción del proyecto hidroeléctrico multipropósito Nahueve. Luego, en febrero de 2018, el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe rubricó un convenio con la provincia de San Juan. Esta entidad tiene por objetivo brindar apoyo técnico y financiero a países en vías de desarrollo para la ejecución de proyectos que impacten en el bienestar de los seres humanos. Con ese propósito financia obras de infraestructura (puertos, aeropuertos, autopista). En el caso de la provincia de San Juan, esta recibió un crédito de 50 millones de dólares que se destinaron a la financiación de parte del proyecto Acueducto Gran San Juan. Finalmente, en el mes abril de 2019, la provincia de Santa Fe firmó un acuerdo para la obtención de un crédito por parte del Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo por 80 millones de dólares que se destinaría a financiar la segunda etapa del Acueducto Desvío Arijón. Dicho proyecto cuenta con el co-financiamiento del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional por otros 50 millones de dólares, cuyo acuerdo de préstamo fue suscripto por la provincia en 2018.

Cabe mencionar que algunas de estas entidades subnacionales, entre las cuales se destaca el caso de la provincia de Santa Fe, han tenido una presencia directa y activa en el escenario del Golfo, actuando sin intermediación del gobierno nacional. En esta misma dirección, con el fin de arribar a la obtención de financiamiento, se efectuaron un abanico de acciones formales que en algunas oportunidades fueron coordinadas con el gobierno nacional y en otras tuvieron un carácter paralelo al accionar del mismo. Entre estas, misiones comerciales e institucionales, apertura de oficinas comerciales en el exterior, recepción de autoridades y misiones extranjeras, inclusive la participación en ferias internacionales como es el caso de Gulf Food.

Tal como se evidencia a partir del análisis de los datos empíricos, la cooperación en un sector estratégico como lo es el de la energía también concitó el interés de las partes. Los países del Golfo, conscientes del carácter finito de sus reservas de gas y petróleo, del costo de oportunidad que representa el consumo interno de los hidrocarburos, así como también del impacto medioambiental que su uso y abuso significa, se encuentran trabajando en introducir modificaciones en su mix energético, allí es donde ingresa la Argentina.

En lo que atañe a la cooperación en materia energética, más específicamente en lo referente a la energía nuclear, Arabia Saudita es el país del Golfo con el cual Argentina ha efectuado mayores avances. Al respecto, ya en 2011, durante el primer gobierno de Cristina Fernández, ambos países firmaron un acuerdo que tiene por objetivo la cooperación en el desarrollo y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Fruto del trabajo conjun-

to, en 2015, se arribó a la creación de una empresa mixta integrada por la sociedad estatal INVAP y por su par saudí TAQNIA. Esta nueva entidad, denominada Invania, apuesta a impulsar el desarrollo tecnológico, en especial en materia nuclear, a partir de la experiencia argentina. Gracias a estos contactos y al esfuerzo compartido, INVAP fue contratada para definir el emplazamiento de una planta de tratamiento de material radioactivo, así como también para diseñar dicha planta. Además, en distintas oportunidades, Argentina ha recibido estudiantes saudíes que se capacitaron en el país. A raíz de esta cooperación, en abril de 2019, se dio a conocer que Arabia Saudita estaba a pasos de inaugurar su primer reactor nuclear de investigación de baja potencia desarrollado en sociedad con la Argentina<sup>31</sup>. Aún más, la Argentina apuesta a exportar el CAREM, un reactor nuclear de baja potencia, que podría emplearse para el abastecimiento eléctrico de pequeñas ciudades en el desierto, incluso para la alimentación de plantas de desalinización de agua de mar.

Por su parte, EAU es pionero en su apuesta por las energías alternativas y renovables. El país es sede de la Agencia Internacional de la Energía Renovable (IRENA, conforme sus siglas en inglés) y del Centro de Excelencia del Carbono de Dubai. En este marco, Abu Dhabi ha hecho manifiesta su intención de participar en el desarrollo de proyectos vinculados a la energía solar en la Argentina. Sin ir más lejos, en 2018, la provincia de Jujuy firmó con la empresa emiratí Masdar un acuerdo de cooperación y se anunció su participación en el desarrollo de un proyecto de energía solar<sup>32</sup>, generándose otro espacio para profundizar la cooperación bilateral. En este caso con la particularidad de que, una vez más, fue un actor subnacional el que potenció los vínculos.

Puntualmente, el documento firmado evidenciaba el interés emiratí en avanzar en la instalación de un parque solar de 200 megawatts. No obstante, según se dio a conocer, la inversión se vio obstaculizada por cuestiones burocráticas, dificultades a la hora de convenir detalles técnicos en resoluciones y por problemas económico-financieros locales. Tiempo después, durante la semana de la sustentabilidad, que se llevó adelante en enero de 2019 en Emiratos, funcionarios de la compañía subrayaron que su interés de ingresar al mercado argentino continuaba intacto, no obstante, al momento ello no se ha concretado<sup>33</sup>.

### **Los dos primeros años de gestión de Alberto Fernández y ¿una incipiente ralentización de los vínculos con los actores del Golfo?**

Tras la victoria electoral del FPV del 27 de octubre de 2019, en su discurso de asunción ante el Congreso de la Nación, el presidente Alberto Fernández planteó la necesidad de poner a la Argentina de pie con vistas a que la misma iniciase el camino “rumbo al desarrollo con justicia social”<sup>34</sup>. En esta misma dirección, en una clara crítica a la gestión

---

31 ARABIA Saudita, cerca de inaugurar su primer reactor nuclear, hecho por la Argentina. *La Nación*, 7 de abril de 2019.

32 ARGENTINA. Empresa de Energía solar de los Emiratos Árabes interesados por invertir en Jujuy. Latam Energy [En línea]. 18 de enero de 2018 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <http://www.latam-energy.com/2018/01/18/argentina-empresa-de-energia-solar-de-los-emiratos-arabes-interesados-por-invertir-en-jujuy/>

33 LENDOIRO, Leandro. Gigantesco fondo árabe quiere entrar al mercado argentino de renovables, *Cronista*, 2019.

34 DISCURSO de asunción del presidente de la nación Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 27 de octubre de 2019.

precedente manifestó que la Argentina se encontraba endeudada desechando “cualquier posibilidad de desarrollo” y convirtiendo “al país rehén de los mercados financieros internacionales”<sup>35</sup>. En este marco se destacó que para sortear esta situación “el proyecto debe ser propio [...] no dictado por nadie de afuera”<sup>36</sup>. De esta forma, no solo se hacía explícito uno de los grandes objetivos de política exterior, abordar la problemática de la deuda, sino que también se expresaba disconformidad con el manejo de este tema por parte de la administración saliente. Una vez más la idea de un cambio de rumbo se hacía presente.

Entonces, el presidente electo también señaló que se impulsaría “una integración plural y global: plural porque la Argentina es tierra de amistad y relaciones maduras con todos los países; global porque esa integración es con el mundo, pero también es con el mundo local. Una Argentina inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales”<sup>37</sup>. A lo que agregó que la cancillería se enfocaría “en conquistar nuevos mercados; motorizar exportaciones; generar una activa promoción productiva de inversiones extranjeras, que contribuyan a modificar procesos tecnológicos y a generar empleo. En esa globalización, también, sentimos a América Latina como nuestro hogar común. Vamos a robustecer el Mercosur y la integración regional”<sup>38</sup>. Postulados que reflejan la relevancia de la agenda económico-comercial, así como también la voluntad de fortalecer los vínculos con los actores del escenario regional.

Por su parte, en el marco de un seminario sobre relaciones internacionales organizado por la Universidad Austral, el jefe de gabinete de la cancillería, Guillermo Justo Chaves, dio mayores detalles en torno a los principales lineamientos y la estrategia global de la política exterior argentina. Al respecto, reiteró que la prioridad del gobierno residía en la resolución del tema de la deuda<sup>39</sup>, convertido no solo en uno de los grandes temas de agenda sino también en un claro condicionante de la política exterior argentina.

Entonces, también se manifestó el objetivo de afianzar el multilateralismo y dejar de lado el “seguidismo” propio de la gestión anterior. Ello en el marco de la defensa del “no alineamiento activo”. A lo que se agregó “Tenemos una relación seria, inteligente y madura con los Estados Unidos que es un socio muy importante, y también con China, [...] Tenemos una excelente relación con la Unión Europea”<sup>40</sup>.

Fuera del ámbito de lo discursivo, y en el terreno de la práctica, distintos especialistas coinciden en señalar que es difícil identificar los criterios ordenadores de la política exterior argentina del gobierno de Fernández<sup>41</sup>, juzgándola como errática, confusa<sup>42</sup>. Lo cual, en

---

35 Ibid.

36 Ibid.

37 Ibid.

38 Ibid.

39 MINISTERIO de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa 274/20, 2020.

40 Ibid.

41 AULICINO, Sebastián ¿Cuál es la verdadera política exterior argentina? *Río Negro* [En línea] 11 de octubre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/cual-es-la-verdadera-politica-exterior-argentina-1531559/>

42 LOHLÉ, Juan Pablo. Una política exterior errática y confusa. *Clarín*, 2020.

buena medida, se explica al considerar que la misma se ha visto atravesada por constantes tensiones entre diferentes sectores dentro de la coalición que conforma el gobierno, que hacen que haya idas y venidas sobre cómo llevar adelante la política exterior<sup>43</sup>.

Ahora bien, yendo de lo general a lo particular, en lo que atañe al vínculo con los países de Medio Oriente, no puede dejar de mencionarse el fuerte gesto de esta administración que a poco de asumir el poder escogió a Israel como destino de su primer viaje oficial. Más aún, luego de la ya referida aproximación que, en un marco de equidistancia, su correligionaria Cristina Fernández había logrado con la contraparte palestina. Lo cierto es que esta decisión puede ser leída como un guiño hacia los Estados Unidos, en el marco de las negociaciones de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional. Es menester destacar que, como ha ocurrido en tantas oportunidades, la visita a Israel despertó malestar entre la comunidad árabe local. Todavía más, la embajada palestina en Argentina hizo un pedido formal a la cancillería para que compensase este gesto con una visita al presidente de la Autoridad Nacional Palestina que, no obstante, no se concretó<sup>44</sup>.

En lo que respecta a los países árabes de la región que aquí interesan, aun pese al referido gesto, las relaciones se iniciaron de forma auspiciosa. Si bien con el correr de los meses y el avance de la pandemia las mismas perdieron dinamismo.

En esta dirección, el relevamiento de datos muestra que, durante sus primeros meses de gestión, el nuevo gobierno apostó a dar continuidad a los vínculos con estos actores movido por objetivos económico-comerciales. Tal es así que estos Estados fueron incorporados a un plan exportador que apuntaba a incrementar el ingreso de divisa extranjera al país<sup>45</sup>. Aún más, en el mes de febrero de 2020 se anunció una inversión de 100 millones de dólares para la construcción de tres hoteles por parte de un Fondo emiratí<sup>46</sup>. En esta misma dirección, funcionarios de la provincia de Santa Fe y de Córdoba viajaron a Emiratos en busca de nuevos créditos para obras públicas.

En tanto, con el devenir de la pandemia, Qatar brindó asistencia a través de diversas organizaciones y particulares poniendo a disposición, entre otros insumos, máscaras y alimentos no perecederos. Mientras que Qatar Airlines ayudó en la repatriación de ciudadanos argentinos varados en Asia<sup>47</sup>. También Emiratos Árabes Unidos donó a la Argentina seis toneladas de equipamiento e insumos médicos que incluyen kits de detención rápida,

---

43 AULICINO. Loc. Cit.

44 EL enojo árabe, contrafilelo del chichoneo de Alberto Fernández con Israel. *Letra P* [En línea]. 23 de enero de 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-1-23-16-53-0-el-enojo-arabe-contrafilelo-del-chichoneo-de-fernandez-con-israel>

45 ARMAN plan exportador con miras en el sudeste asiático y África. *BAE Negocios* [En línea] 26 de diciembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia/Arman-plan-exportador-con-miras-en-el-sudeste-asiatico-y-Africa--20191226-0069.html>

46 MARTIN, Nicole. Quién el misterioso empresario árabe que se expande en la Argentina. *Perfil*. 27 de abril, 2020.

47 BLARDONE, Soledad. Battal M. Dosari, embajador de Qatar en Argentina: Estamos preparados para afrontar la crisis mundial. *Infobae* [En línea] 21 de mayo 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/05/21/battal-m-al-dosari-embajador-de-qatar-en-la-argentina-estamos-preparados-para-afrontar-la-crisis-economica-mundial/>

barbijos y respiradores, en el marco del programa de asistencia humanitaria y cooperación conjunta para enfrentar y contener la propagación del Covid-19<sup>48</sup>.

Vale mencionar que la pandemia también ha tenido su correlato en el Golfo, allí las monarquías de la zona no solo han tenido que lidiar con la crisis sanitaria provocada por el nuevo coronavirus sino también con sus repercusiones en materia económica. En efecto, la desaceleración de la economía china, mayor importador de crudo del mundo e importante socio de los países de referencia ha suscitado enorme preocupación. Aún más, la referida caída de la demanda china sentó las bases para la guerra de precios del petróleo desencadenada en marzo de 2020 entre Arabia Saudita y Rusia. A su vez, no puede dejar de mencionarse que el deterioro de la situación sanitaria ha ocasionado estragos en el sector turístico, que debió afrontar una masiva cancelación de viajes y el consecuente impacto sobre el sector servicios.

No obstante, aun pese a lo crítico de la situación, EAU no se mostró dispuesto a dejar de lado sus objetivos de política exterior. Por el contrario, buscó continuar profundizando sus vínculos con América Latina. Política que inició hace ya unos años y que se ha plasmado en la apertura de sedes diplomáticas, de oficinas de representación de sus cámaras de comercio, asimismo, en las recurrentes giras de funcionarios emiratíes por la región. En este caso en particular, Abu Dhabi ha respondido a la crisis que ha supuesto el brote del COVID-19 a través de uno de los pilares de su política exterior: la ayuda humanitaria. En efecto, el emirato se ha convertido en uno de los mayores donantes a nivel internacional, habiendo entregado más de quinientas veinte toneladas de material sanitario y equipos de protección, entre otros insumos, a más de cuarenta países<sup>49</sup>. Entre ellos algunos Estados latinoamericanos, como es el caso de México, Uruguay, Colombia, Paraguay y también la Argentina. Todavía más, en un gesto de solidaridad con la región, el emirato donó a la Organización de los Estados Americanos equipos de protección personal para personal médico. Este país ha llegado incluso a poner a disposición miles de dosis de la vacuna de Sinopharma, si bien, en este caso, hasta el momento ninguno de los países de la región ha resultado beneficiario<sup>50</sup>. Lo cierto es que, como parte de una política exterior proactiva y crecientemente independiente, la ayuda humanitaria se ha convertido en un instrumento de *soft power* que la nación del Golfo ha venido empleando con vistas a obtener reconocimiento, incluso a lograr proyección internacional.

Por su parte Qatar, que busca desarrollar su marca país y hacerse un espacio como un actor influyente en los asuntos internacionales, también se ha valido del otorgamiento de ayuda humanitaria en pos de proyectar una imagen positiva en plano global. En este senti-

---

48 AYUDA humanitaria de Emiratos Árabes Unidos a la República Argentina para combatir el coronavirus. Imagen diplomática [En línea] 9 de septiembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://imagendiplomatica.com.ar/ayudahumanitariadeemiratosrabesunidosalarepblicaargentinapara-combatirelcoronaviruscovid19/>

49 CLARKE, Kelly. Coronavirus: UEA sends more than 523 tonnes of aid to help 47 states. The National [En línea] 23th of february 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/government/coronavirus-uae-sends-more-than-523-tonnes-of-aid-to-help-47-countries-1.1010046>

50 MASHAL, Mujib, YEE, Vivian. El juego diplomático por las vacunas contra la COVID-19. *The New York Times*, [En línea] 15 de febrero 2021 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/02/15/espanol/vacunas-diplomacia.html>

do, una vez iniciada la pandemia, Qatar Airways Cargo se comprometió con organizaciones no gubernamentales a mover un millón de kilos de carga de forma gratuita durante 2020 para trasladar ayuda humanitaria y equipos médicos. En América Latina Argentina recibió apoyo por parte de organizaciones de caridad qataríes, mientras el gobierno del país del Golfo asistió a otros Estados de la región, tal es el caso de Panamá y El Salvador<sup>51</sup>.

Ahora bien, continuando con la política exterior argentina hacia las monarquías del Golfo, durante los últimos meses se han ido diluyendo los contactos y las acciones particulares y concretas hacia las naciones de referencia. En tal sentido, es claro que el intercambio de visitas bilaterales, el envío de misiones comerciales y la participación en eventos internacionales se ha visto obstaculizada por la pandemia. No obstante, ello no ha ocurrido con otros actores internacionales con los cuales se han mantenido comunicaciones y contactos más asiduos, en un momento en cual la Argentina debe resolver la problemática de la deuda y asegurarse el acceso a las vacunas que le permitan revertir la difícil situación sanitaria.

Paralelamente a la incipiente merma de los contactos con las monarquías del Golfo, en los últimos meses se han privilegiado proyectos más amplios que involucran a los Estados de la región de Medio Oriente en su conjunto. Tal es así, en el mes de septiembre el canciller Felipe Sola participó del lanzamiento de la plataforma digital denominada Salón de Exhibición Permanente (SEP), que puso en marcha la Cámara de Comercio Argentino-Árabe, cuyo objetivo es potenciar el comercio exterior con los países árabes. En dicho marco se destacó: “Tenemos gran complementariedad y ventajas comparativas con las demandas del mundo árabe, por ello queremos pasar a ser agroexportadores de alimentos, y no sólo de consumo animal como es en este momento”. A lo que se agregó: “Estamos pensando con esperanza y responsabilidad en la pospandemia, para que nuestras economías salgan adelante. Ahora que la Cancillería tiene a su cargo las relaciones económicas internacionales nuestra principal tarea es detectar mercados y dar asistencia a los privados, que son quienes exportan”<sup>52</sup>. Mientras tanto, en aquella oportunidad el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Jorge Neme, mencionó la necesidad de darle al mundo árabe la posibilidad de ser el núcleo de la producción argentina hacia otras regiones como Asia Central, Pakistán, Irán, India, para lo cual propuso armar empresas binacionales e impulsar un nuevo nivel de confianza entre ambas partes<sup>53</sup>.

En esta misma dirección, en el mes de diciembre, el Ministerio de Transporte de la Nación impulsó la firma de un convenio marco interministerial para la promoción de medidas de fortalecimiento comercial que tendrían por fin impulsar una alianza estratégica con los países de Medio Oriente. Este proyecto, que involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; al Ministerio de Desarrollo Social; y al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; apunta a incrementar las exportaciones, promocionar las

---

51 MINISTRY of Foreign Affairs, State of Qatar. The State of Qatar’s Aid to friendly countries to confront the emerging corona virus “Covid-19”. [En línea] august 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Events/GoodPracticesCoronavirus/qatar-submission-covid19.pdf>

52 ARGENTINA quiere incrementar las exportaciones de alimentos a los países árabes. Agencia de Noticias Telam [En línea] 10 de septiembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202009/512631-argentina-quiere-incrementar-exportaciones-de-alimentos-a-los-paises-arabes.html>

53 *Ibíd.*

inversiones en sectores estratégicos y planificar mejoras integrales en el transporte logístico con vistas a la posibilidad de acceso a nuevos mercados<sup>54</sup>.

En vista de lo hasta aquí expuesto, más allá de los vínculos históricos y culturales vigentes con los países de Medio Oriente, fruto del arribo de inmigrantes árabes a suelo argentino entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, lo que interesa al gobierno no es puntualmente la intensificación de estos lazos, sino que la apuesta reside, una vez más, fundamentalmente en la profundización de las relaciones económico-comerciales.

Los vínculos entre Argentina y Medio Oriente tienen larga data, en tanto la historia de Argentina es la historia de un país de inmigrantes. Tal es así que, en el marco del proceso de construcción nacional, en virtud de la amplia extensión del territorio argentino y de la carencia de mano de obra, principalmente para el trabajo de la tierra, el gobierno decidió propiciar la inmigración. En este marco, Buenos Aires recibió inmigrantes árabes que abandonaron sus respectivos pueblos de origen en busca de mejores condiciones de vida. Algunos incluso escapando de la guerra o las persecuciones. Estos grupos migratorios ayudaron a la construcción del país sudamericano y le acercaron su cultura.

Sin embargo, a partir del primer gobierno de Cristina Fernández la Argentina ha intentado acercarse a los actores del Golfo con vistas a impulsar particularmente los vínculos económicos-comerciales. El actual gobierno no resulta una excepción, sino que, por el contrario, percibe a los mismos como potenciales mercados, aún más, como “la región del mundo árabe donde están los fondos de inversión más importantes”<sup>55</sup>.

En esta línea, trazando un vector de continuidad con los anteriores gobiernos, la administración de Alberto Fernández también ha recibido financiamiento externo proveniente de fondos árabes. Tal es así que en el mes de octubre de 2020 se anunció que el fondo soberano de Kuwait financiaría parte de la obra del acueducto biprovincial Santa Fe—Córdoba, que traerá agua a Córdoba desde el río Paraná. Conforme se dio a conocer la obra demandará 250 millones de dólares, de los cuales 100 van a ser aportados por Kuwait, mientras que se espera recibir el resto “de otros pueblos árabes”<sup>56</sup>. Este ejemplo nos muestra que, una vez más, los actores subnacionales, en este caso las provincias, han potenciado los vínculos con los países del Golfo.

Cabe recordar que la Argentina cuenta con una tradición a la hora de recibir financiamiento proveniente de Kuwait, convirtiéndose en uno de los primeros países no árabes en

---

54 EL Gobierno Nacional avanza en el mercado comercial con Medio Oriente para posicionar a la Argentina como proveedora de alimentos al exterior. Página web del gobierno de la República Argentina. [En línea] 22 de diciembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-avanza-en-el-mercado-comercial-con-medio-oriente-para-posicionar-la>

55 FELIPE Solá expuso en IDEA el plan oficial ante la crisis: reforzar el Mercosur, exportar más y buscar mercados alternativos en África, Asia y el mundo árabe. Infobae [En línea] 14 de octubre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/10/14/felipe-sola-expuso-en-idea-el-plan-oficial-ante-la-crisis-reforzar-el-mercador-exportar-mas-y-buscar-mercados-alternativos-en-africa-asia-y-el-mundo-arabe/>

56 FERNÁNDEZ busca estrechar lazos con países árabes en busca de inversiones. Diagonales [En línea] 21 de octubre de 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://diagonales.com/contenido/fernandez-busca-estrechar-lazos-con-paises-rabes-en-busca-de-inversiones/23339>

recibir el respaldo económico proveniente del Emirato. En efecto, ya en 1995 se destinaron 609 millones de dólares para la construcción de una ruta provincial. En esta misma dirección, conforme se ha dado a conocer, se está trabajando con el Emirato en la firma de dos acuerdos para eliminar la doble tributación. Todavía más, Kuwait se encuentra interesado en conocer el *know how* y la tecnología utilizada en la producción no convencional de petróleo, como se emplea en Vaca Muerta. En virtud de la proximidad de estos vínculos autoridades del Emirato invitaron Alberto Fernández a visitar el país en 2020, un viaje que debió suspenderse en virtud de la pandemia, si bien la invitación ha quedado abierta para 2021<sup>57</sup>.

Ahora bien, dada la coyuntura actual, donde las monarquías del Golfo han debido afrontar el doble desafío que significó la pandemia y la baja del precio del petróleo –hoy en recuperación-, que ha llevado a mínimos históricos el precio del Brent e, incluso, a la cotización negativa del WTI, resta por ver que acontecerá con las inversiones y los créditos que se esperaban en el país. Todavía más, la incertidumbre se profundiza al considerar que muchos vehículos de inversión han visto una caída de sus activos, utilizados para paliar los déficits fiscales, así como también para facilitar los paquetes de estímulos que los países están introduciendo. Inclusive, al constatar que, en virtud de lo expuesto, los fondos soberanos están cambiando sus estrategias y modelo de negocios, lo que podría tener un impacto negativo sobre las posibilidades argentinas de recibir financiamiento.

Todavía más, fruto de la actual coyuntura que atraviesa la Argentina dos empresas del Golfo que invertían en el país, como es el caso de Qatar Airways y Emirates Airlines, han decidido cesar sus operaciones en el país. De esta forma, Emirates ofreció un retiro voluntario a los empleados que trabajaban en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, y sostuvo durante algunos meses su planta comercial en sus oficinas de Buenos Aires para, en agosto de 2020, notificar a sus empleados el cese de sus contratos. A raíz de la merma de los viajes internacionales la empresa decidió dejar de operar sus vuelos desde Dubái a Buenos Aires y a Santiago de Chile, en ambos casos con escala en Río de Janeiro. En tanto, la única ruta a América Latina que Emirates está operando es su vuelo directo a Sao Paulo, Brasil<sup>58</sup>.

Pese a estas perspectivas desalentadoras, se insiste en que no puede pasarse por alto la complementariedad económica que existe entre Argentina y los actores del Golfo. La aridez del suelo y las altas temperaturas sumado a su escasez de agua, conlleva que estos países hayan encontrado grandes dificultades para producir alimentos. En este marco, mientras las naciones del Golfo buscan alternativas para garantizar su seguridad alimentaria, Argentina se destaca por ser un gran productor de alimentos. En este sentido, si bien es cierto que el país sudamericano no se encuentra entre los principales socios comerciales de los países árabes en consideración, existen amplios márgenes para el desarrollo de los vínculos comerciales bilaterales. En efecto, en una instancia en la cual la Argentina busca aumentar sus exportaciones de 65 mil millones a dólares a 100 mil millones<sup>59</sup> resulta impor-

---

57 DIAMANTE, Sofía. El emirato petrolero que se hizo amigo de la Argentina por una guerra y quiere traer dólares. *La Nación*, 2020.

58 EMIRATES cancela rutas a América. Infoviajes [En línea] 25 de agosto 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://infoviajes.com.ar/emirates-cancela-rutas-a-america/>

59 MINISTERIO de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa 274/20, 2020.

tante no desatender un mercado de 57,7 millones de consumidores que cuenta con un PBI de 1,6 billones de dólares<sup>60</sup>.

### **Conclusión**

A modo de cierre, es menester destacar que, pese al diferente tinte ideológico de los gobiernos de Cambiemos y el FPV, que tiene su correlato en diversas formas de ver el mundo, las cuales a su vez han tenido impacto en la estrategia de inserción internacional del país, suponiendo importantes cambios en materia de política exterior entre los gobiernos de referencia, ello no impactó particularmente en el devenir del vínculo con las monarquías del Golfo. Por el contrario, una nota distintiva destaca la continuidad de las relaciones con estos actores.

En torno a cómo se explica dicha continuidad o, dicho de otra forma, cuáles son los factores que determinan la búsqueda de preservar estos vínculos, sin lugar a dudas se destacan la apuesta por incrementar el volumen de exportaciones y la necesidad de receptor inversiones.

En lo que respecta puntualmente al gobierno de Alberto Fernández, todo parece indicar que en los últimos meses estas relaciones perdieron dinamismo, ello en paralelo al desarrollo de una serie de acciones que tienen por fin el fortalecimiento de los lazos con la región de Medio Oriente en su conjunto. No obstante, tratándose de un análisis sobre la coyuntura, y considerando que el presidente argentino aún no ha arribado si quiera a cumplimentar la mitad de su mandato, hablar de un cambio o un ajuste del vínculo con los países de referencia podría resultar apresurado.

Finalmente, aun en este contexto de incertidumbre, fuertemente marcado por el devenir de la pandemia, donde muchos Estados compiten a contrarreloj por hacerse de la vacuna mientras buscan hacer frente a importantes déficits fiscales, se perciben espacios para el desarrollo del vínculo de Argentina con las monarquías del Golfo. En este marco, el país sudamericano debe diseñar una política exterior pospandemia que no solo refuerce los lazos con socios tradicionales y trabaje por recomponer los vínculos con países vecinos, sino que también suponga dar continuidad al vínculo con socios lejanos provistos de importantes fondos y con los cuales existe amplia complementariedad económica.

---

60 FIRST ABU DHABI BANK. The GCC facts and Figures 2020. [En línea] 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.bankfab.com/-/media/fabgroup/home/cib/market-insights/macro-strategy-and-economic-update/pdf/20200824ms.pdf?view=1>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHAYRA A. How Coronavirus May Reshape the World Order. En: National interest. april. 2020.
- ARABIA SAUDITA, cerca de inaugurar su primer reactor nuclear, hecho por la Argentina. La Nación, 7 de abril de 2019.
- ARGENTINA quiere incrementar las exportaciones de alimentos a los países árabes. Agencia de Noticias Telam [En línea] 10 de septiembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202009/512631-argentina-quiere-incrementar-exportaciones-de-alimentos-a-los-paises-arabes.html>
- ARGENTINA. Empresa de Energía solar de los Emiratos Árabes interesados por invertir en Jujuy. Latam Energy [En línea]. 18 de enero de 2018 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <http://www.latam-energy.com/2018/01/18/argentina-empresa-de-energia-solar-de-los-emiratos-arabes-interesados-por-invertir-en-jujuy/>
- ARMAN plan exportador con miras en el sudeste asiático y África. BAE Negocios [En línea] 26 de diciembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia/Arman-plan-exportador-con-miras-en-el-sudeste-asiatico-y-Africa--20191226-0069.html>
- AULICINO, Sebastián. ¿Cuál es la verdadera política exterior argentina? *Río Negro* [En línea] 11 de octubre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/cual-es-la-verdadera-politica-exterior-argentina-1531559/>
- AYUDA humanitaria de Emiratos Árabes Unidos a la República Argentina para combatir el coronavirus. Imagen diplomática [En línea] 9 de septiembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://imagediplomatica.com.ar/ayudahumanitariadeemiratosrabesunidosalarepblicaargentinaparacombatirelcoronaviruscovid19/>
- BIANCO, Cinzia. Cracks in the Saudi- Emirati alliance? European Council on Foreign Relations [En línea]. 13th of September, 2019 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_cracks\\_in\\_the\\_saudi\\_emirati\\_alliance/](https://ecfr.eu/article/commentary_cracks_in_the_saudi_emirati_alliance/)
- BLARDONE, Soledad. Battal M. Dosari, embajador de Qatar en Argentina: Estamos preparados para afrontar la crisis mundial. Infobae [En línea] 21 de mayo 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/05/21/battal-m-al-dosari-embajador-de-qatar-en-la-argentina-estamos-preparados-para-afrontar-la-crisis-economica-mundial/>
- BOTTA, Paulo. Argentina e Irán 1989-1999. Entre las sombras de los atentados terroristas y el cambio de política exterior argentina, En: Araucaria,14 (28). 2012.
- BOTTA, Paulo. La cooperación en el ámbito nuclear entre Argentina e Irán (1986-1997). En: Cuadernos de Política Exterior. (101), julio-septiembre, 2010.
- BRUN, Élodie and KHATLAB, Roberto (ed). Latin America and the Middle East: Crossed Perspectives, Beirut, USEK, 2015.

- BRUN, Elodie. Les Gauches latino-américaines et les relations Sud-Sud. En: DABENE, Olivier (ed). *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*. Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- BRUN, Elodie, GALINDO, Alejandra, BAEZA, Cecilia. Diversity behind Unity: Latin America's Response to the Arab Spring. En: MASON, Robert (org.), *The International Politics of the Arab Spring. Popular Unrest and Foreign Policy*. New York, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 125-153.
- BUSSO, Anabella. El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. En: **Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales**, Universidad Nacional de La Plata. 2017.
- CARRANCIO, Magdalena. Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina. En: Ed. CERIR. *La política exterior argentina: 1994–1997*, Rosario, 2012.
- CARRANCIO, Magdalena. Señales de una diplomacia presidencialista: Argentina y los países de Medio Oriente y Norte de África. En: Ed. CERIR. *La política exterior argentina: 1998–2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario, 2012.
- CLARKE, Kelly. Coronavirus: UEA sends more than 523 tonnes of aid to help 47 states. The National [En línea] 23th of february 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/government/coronavirus-uae-sends-more-than-523-tonnes-of-aid-to-help-47-countries-1.1010046>
- CUADROS, Mariela. Relaciones Argentina-países árabes una apuesta por el multilateralismo. En: **Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Plata**, Universidad Nacional de La Plata. 2011.
- DIAMANTE, Sofía. El emirato petrolero que se hizo amigo de la Argentina por una guerra y quiere traer dólares. *La Nación*, 2020
- DINATALE, Martín, LIOTTI, Jorge y MALCORRA, Susana. “Vamos a desideologizar la política exterior”. *La Nación*, 7 de diciembre 2015
- DISCURSO de asunción del presidente de la nación Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 27 de octubre de 2019.
- EL enojo árabe, contrafilo del chichoneo de Alberto Fernández con Israel. *Letra P* [En línea]. 23 de enero de 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-1-23-16-53-0-el-enojo-arabe-contrafilo-del-chichoneo-de-fernandez-con-israel>
- EL Gobierno Nacional avanza en el mercado comercial con Medio Oriente para posicionar a la Argentina como proveedora de alimentos al exterior. Página web del gobierno de la República Argentina. [En línea] 22 de diciembre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-avanza-en-el-mercado-comercial-con-medio-oriente-para-posicionar-la>
- EMBAJADA de la República Argentina en el Estado de Qatar. *Guía de Negocios: Qatar 2018*. Doha. 2018.

- EMIRATES cancela rutas a América. Infoviajes [En línea] 25 de agosto 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://infoviajes.com.ar/emirates-cancela-rutas-a-america/>
- FABANI, Ornela y FERNÁNDEZ Alonso, José. Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017). En: **Astrolabio**, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba. (23). 2019.
- FABANI, Ornela. Avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y las monarquías del Golfo (2007-2015). En: **Revista de Historia Bilros**, Universidade Estadual do Ceará, 3 (5): 27-43. 2015.
- FABANI, Ornela. Cambio climático, agua y seguridad alimentaria: América Latina en la mira de las monarquías del Golfo”, En: **Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales**, Universidad Nacional de La Plata. 2016.
- FABANI, Ornela. Las gestiones de Fernández y el conflicto palestino-israelí: ajuste en un marco de continuidad de la política de equidistancia. En: **Revista Relaciones Internacionales**, Universidad Autónoma de Madrid, (34) 2017.
- FABANI, Ornela. Principales hitos en el vínculo entre Argentina y las monarquías del Golfo durante el período que se entiende ente agosto de 2018 y julio de 2019. En: **Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales**, Universidad Nacional de La Plata. 2019.
- FABANI, Ornela. Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). En: **JANUS**, Universidade Autónoma de Lisboa, 6 (2): 16-31. 2015.
- FELIPE Solá expuso en IDEA el plan oficial ante la crisis: reforzar el Mercosur, exportar más y buscar mercados alternativos en África, Asia y el mundo árabe. Infobae [En línea] 14 de octubre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/10/14/felipe-sola-expuso-en-idea-el-plan-oficial-ante-la-crisis-reforzar-el-mercosur-exportar-mas-y-buscar-mercados-alternativos-en-africa-asia-y-el-mundo-arabe/>
- FERNÁNDEZ busca estrechar lazos con países árabes en busca de inversiones. Diagonales [En línea] 21 de octubre de 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://diagonales.com/contenido/fernandez-busca-estrechar-lazos-con-paises- arabes-en-busca-de-inversiones/23339>
- FIRST ABU DHABI BANK. The GCC facts and Figures 2020. [En línea] 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.bankfab.com/-/media/fabgroup/home/cib/market-insights/macro-strategy-and-economic-update/pdf/20200824ms.pdf?view=1>
- FRONZAGLIA, Mauricio. Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. Tesis (Mestrado em Ciências Políticas). Brasil, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

- HAAS, Richard. The pandemic will accelerate history rather than reshape it. En: **Foreign Affairs**. 2020.
- HERMANN, Charles. When governments choose to redirect foreign policy. En: **International Studies Quarterly**, Tucson, 34 (1): 3-21. 1990.
- KLICH, Ignacio. Argentina y la dimensión humanitaria de la guerra en Siria. En: KLICH, Ignacio y MENDIOLA, Luis (Comp.), *Irak, Siria y el Califato ¿un nuevo Medio Oriente?*, Buenos Aires, CARI, 2015.
- KLICH, Ignacio. Argentina, the Middle East and the jews. En: **Universidad de Westminster**, 1997.
- LENDOIRO, Leandro. Gigantesco fondo árabe quiere entrar al mercado argentino de renovables, *Cronista*, 2019.
- LOHLÉ, Juan Pablo, Una política exterior errática y confusa. *Clarín*, 2020.
- LÓPEZ Redondo, Noelia. Quién es quién en petróleo: los países con más reservas, los grandes productores. *Energy News* [En línea], 11 de octubre 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.energynews.es/petroleo-los-paises-con-mas-reservas-los-mayores-productores-y-los-principales-consumidores/>
- LORENZINI, María Elena. Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa. Rosario, Ed. Homo Sapiens, 2011.
- MALCORRA, Susana. «Hay que generar una vinculación comercial con Irán». *Adnrionegro* [En línea] 9 de diciembre 2015 [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.adnrionegro.com.ar/2015/12/malcorra-hay-que-generar-una-vinculacion-comercial-con-iran/>
- MALCORRA, Susana. Versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Relaciones exteriores y culto del 4 de mayo de 2016. Cámara de Senadores de la Nación.
- MARTIN, Nicole. Quién el misterioso empresario árabe que se expande en la Argentina. *Perfil*. 27 de abril, 2020.
- MASHAL, Mujib, YEE, Vivian. El juego diplomático por las vacunas contra la COVID-19. *The New York Times*, [En línea] 15 de febrero 2021 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/02/15/espanol/vacunas-diplomacia.html>
- MINISTERIO de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa 274/20, 2020.
- MINISTRY of Foreign Affairs, State of Qatar. The State of Qatar's Aid to friendly countries to confront the emerging corona virus "Covid-19". [En línea] august 2020 [Fecha de consulta, febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Events/GoodPracticesCoronavirus/qatar-submission-covid19.pdf>

- MOYA Mena, Sergio. Relaciones con Medio Oriente Nuevo eje estratégico de la política internacional latinoamericana. En: **Revista Relaciones Internacionales**. Universidad Nacional de Costa Rica, I (80), 2011.
- NYE, Joseph. No, the Coronavirus Will Not Change the Global, Order. En: **Foreign Policy**. abril 2020.
- PAREDES, Rubén. Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la política exterior. En: Ed. CERIR. Política Exterior Argentina del Gobierno de Néstor Kirchner. Rosario, 2010.
- PAREDES, Rubén. La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición. En: Ed. CERIR. La política exterior del gobierno de Kirchner, Rosario, CERIR, 2006.
- PAREDES, Rubén. Las relaciones Argentina-Medio Oriente. Un recorrido a lo largo de 1983-2011. En: Congreso Nacional sobre Democracia (XI, Rosario, Argentina, 2014) Universidad Nacional de Rosario, septiembre, 2014.
- REIN, Raanan. Argentina, Israel y los judíos. Buenos Aires, Ediciones Lumiere, 2007.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan G. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. En: **Anuario Internacional CIDOB**. 2016.
- RUSSELL, Roberto. Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En su: Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires, GEL, 1990.
- RUSSELL, Roberto. Variables Internas y Política Exterior. En: Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior (Buenos Aires, Argentina, 1991). Argentina, Buenos Aires, FLACSO, 18 y 19 de abril, 1991.
- SADDY, Fehmy (ed). The Arab World and Latin America: economic and political relations in the 21st century. London/New York, IB Tauris, 2016.
- SELA. Las relaciones de América Latina y el Caribe con el Medio Oriente: Situación actual y áreas de oportunidad, Venezuela. 2012.
- SOVEREIGN WEALTH FUND INSTITUTE [En línea] s.f. [Fecha de consulta, febrero de 2021] Disponible en: <https://www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund-2021>.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. Latinoamérica y sus relaciones extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia. En: WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD Günther y MOLS, Manfred (ed). La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas. Buenos Aires, Nueva Sociedad, 2011.
- VAGNI, Juan. La Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): Balances de un acercamiento estratégico. En: **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)**. (8), junio-diciembre. 2009.

ZELICOVICH, Julieta. Claves y tensiones en la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una inserción inteligente al mundo. En: **Latin American Journal of Policy trade**, Universidad de Chile. 2018.



## MIGRACIÓN, INGRESOS ILEGALES Y CONTROL FRONTERIZO EN LA MACROZONA NORTE DE CHILE<sup>∞</sup>

GUILLERMO BRAVO ACEVEDO\*

### RESUMEN

*El análisis de los movimientos de población que se relacionan con los conceptos de frontera, límites y control de fronteras constituye el marco teórico de este artículo. En esta perspectiva, se exponen las políticas de control migratorio que aplica Chile cuando extranjeros solicitan cruzar las fronteras de la macrozona norte del país para radicarse en el territorio nacional. Adicionalmente, se describen las situaciones que han presentado los ingresos ilegales, por la vía de la trata de personas y el tráfico de migrantes<sup>1</sup>.*

**Palabras clave:** Migraciones; Trata de personas; Tráfico de Migrantes; Control de Fronteras.

## MIGRATION, ILLEGAL INCOME AND BORDER CONTROL IN CHILE'S MACRO NORTH

### ABSTRACT

*The analysis of population movements that relate to the concepts of border, boundaries and border control is the theoretical framework for this article. In this perspective, Chile's migration control policies are set out when foreigners request to cross the borders of the macro northern part of the country to settle in the national territory. In addition, it describes the situations that have presented illegal income, through human trafficking and migrant trafficking<sup>1</sup>.*

**Key words:** Migrations; Human Trafficking; Migrant Trafficking; Border Control.

---

\* Dr. en Historia. Profesor Titular e Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. gbravo@anepe.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5284-6794>

1 Algunas ideas contenidas en este artículo fueron publicadas, como versión preliminar en un artículo de opinión, con el título "Chile ¿Migraciones sin fronteras?", en la Revista Migrante Nº 77, INCAMI. Santiago, enero 2020, pp. 33-36. Disponible en: <https://incami.cl/wp-content/uploads/2020/04/Revista-Migrantes-No.-77.pdf>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 180521 - Fecha de aceptación: 080621.

## MIGRAÇÃO, RENDA ILEGAL E CONTROLE DE FRONTEIRAS NO MACRO NORTE DO CHILE

### RESUMO

*A análise dos movimentos populacionais que se relacionam com os conceitos de fronteira, limites e controle de fronteiras é o marco teórico deste artigo. Nessa perspectiva, as políticas de controle migratório do Chile são estabelecidas quando estrangeiros pedem para cruzar as fronteiras da parte macro norte do país para se estabelecerem no território nacional. Além disso, descreve as situações que apresentaram renda ilegal, através do tráfico de pessoas e do tráfico de migrantes<sup>1</sup>.*

**Palavras-chave:** Migração; Tráfico de Pessoas; Tráfico de Migrantes; Controle de Fronteiras.

### INTRODUCCIÓN

La migración, como movimiento de población, siempre ha estado asociada a la historia del hombre. La razón de esta asociación se encuentra en que los hombres impulsados por la búsqueda de mejores condiciones de vida, bienestar social y económico se han trasladado de un lugar a otro constantemente. Sin embargo, la migración internacional en la actual sociedad del siglo XXI tiene otro perfil debido a los cambios producidos por el dinamismo económico y la multidimensionalidad del proceso de globalización. Así, los flujos migratorios presentan diversas modalidades, se han complejizado y son factores de gran importancia en la construcción de la multiculturalidad en las sociedades receptoras.

La globalización y la economía con base mundial han provocado importantes cambios en los movimientos de población, observándose en América Latina verdaderas diásporas que, de una u otra forma, han producido transformaciones en las políticas migratorias de varios países de la región. El principal impacto que han causado estos flujos migratorios se refiere a que las políticas migratorias: "...se han enfrentado al dilema entre el control fronterizo, como medida de soberanía nacional, y el derecho a la emigración, como derecho humano"<sup>2</sup>.

En este contexto, el corpus del texto especificará, en primer lugar, las premisas teóricas relacionadas con los movimientos de población, para seguir luego con los conceptos de frontera, límites y control de fronteras. A continuación, precisará algunos de los aspectos de la política migratoria nacional y su asociación con la nueva migración, la situación de la trata de personas, el tráfico de migrantes y el control de fronteras en Chile.

---

2 BRAVO, Guillermo. "Chile ¿Migraciones sin fronteras?". *Revista Migrante* Nº 77, INCAMI. Santiago, 2020, p. 33. Disponible en: <https://incami.cl/wp-content/uploads/2020/04/Revista-Migrantes-No.-77.pdf>

## DIMENSIONES TEÓRICAS: MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN Y CONTROL DE FRONTERAS

Los movimientos migratorios han sido un fenómeno social y económico permanente en la historia del hombre; antecedente que explica porque se han transformado en uno de los factores de mayor impacto multidimensional, sobre todo, en el marco de la migración internacional motivada por razones económicas, sociales, políticas y culturales. Dichos movimientos han llevado a millones de personas a trasladarse continentalmente o, a pasar de un país a otro. En la actualidad los flujos migratorios se han integrado estructuralmente a la globalización y a la mundialización de la economía generando transformaciones significativas en la realidad mundial tanto en aspectos geopolíticos y geoeconómicos, como particularmente en las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales<sup>3</sup>.

Por otra parte, desde fines del siglo XX los desplazamientos de población aumentaron significativamente; situación que impactó el proceso migratorio y, desde luego, complejizó los trámites en el control de fronteras que dificultaban la libre circulación. Ante este problema la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que los países se enfrentaron a un reto común: “facilitar el movimiento legítimo de personas y bienes al tiempo que se mantiene la seguridad de las fronteras”<sup>4</sup>, pero controladas al mismo tiempo. En otras palabras, a estos países se les planteaba el siguiente dilema: al considerar la emigración como un derecho humano, se establece una contradicción con los derechos del Estado, el que reconoce que la inmigración es una cuestión de soberanía nacional.

Analizada la situación desde la perspectiva de la seguridad, el problema para los Estados sería determinar si el fenómeno migratorio, como factor de cambios histórico-sociales, afectaría su soberanía si sus fronteras internacionales se mantuviesen abiertas para acoger a los migrantes para no vulnerar sus derechos humanos.

La clave, de todas maneras, estaría en la regulación legal que se utilice. Si la política migratoria implementada por un Estado contiene normas que autoricen el paso libre a todos aquellos migrantes que quieran ingresar a su territorio, se entiende que está aceptando abiertamente que se reconoce a la emigración como un derecho humano. Caso contrario, si la legislación migratoria establece normas de control fronterizo que regulen el ingreso de personas, principalmente, para prevenir la migración irregular se está reconociendo que la soberanía nacional es un derecho del Estado que está por sobre el derecho a la emigración.

En el fondo, la legislación migratoria de los países debería mantener un equilibrio entre ambos derechos puesto que el derecho a la libertad de movimiento de las personas se consagra en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 con las siguientes palabras, «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado»<sup>5</sup>, en tanto que los derechos del Estado se identifican como un principio de gobernanza, establecido en su Constitución y aplicado

---

3 BRAVO. (2020) Loc. Cit.

4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Inmigración y gestión de fronteras*. (2021). Disponible en: <https://www.iom.int/es/inmigracion-y-gestion-de-fronteras>

5 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948. *En: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos*. Área de Educación. Santiago. Disponible en: <http://www.museodelamemoria.cl/wp-content/uploads/2011/09/DECLARACIÓN-UNIVERSAL-DE-LOS-DE-RECHOS-HUMANOS.pdf>

con independencia; principio reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo I, artículo 1.2. que establece: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista teórico habría que determinar, entonces, que “la emigración se reconoce como un derecho humano, en tanto que la inmigración es una cuestión de soberanía nacional”<sup>7</sup>.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que el concepto migración se refiere a un movimiento de población “...hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas”<sup>8</sup>.

El concepto emigración está definido por la OIM como el “Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro”, en tanto que el de inmigración se refiere a un “Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él”<sup>9</sup>.

Analizados los conceptos de inmigración y emigración se puede inferir que no existe una diferencia fundamental entre ellos, lo que permite generalizar estableciendo que ambos se reconocen como un movimiento de población que permite a las personas trasladarse de un punto a otro libremente<sup>10</sup>. En consecuencia, la emigración es el derecho que tiene “...cualquier ciudadano de abandonar su suelo natal, en tanto que la inmigración no le garantiza a esa misma persona la entrada a otro país porque ese ingreso puede estar regulado por la política migratoria de ese país”<sup>11</sup>.

Los conceptos de frontera, límites y control fronterizo son elementos principales al momento de definir la soberanía de un país. Astrid Espaliat, citando a Caflisch, señala que “...la frontera puede ser definida como la línea que separa los territorios terrestres sobre los que los ESTADOS ejercen la soberanía de todo el territorio”<sup>12</sup>. En otros términos, este concepto se entiende como una línea convencional que marca el confín del territorio de un Estado y, por lo tanto, alude a que el gobierno de un país tiene soberanía sobre los territo-

---

6 ONU. Carta de las Naciones Unidas. 1945. Disponible en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

7 PÉCOUD, Antoine y GUCHTENEIRE, Paul de. Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas. En: *Migraciones Internacionales*, vol. 3, 2, UNESCO. 2005. p. 145. Disponible en: <https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/1218>

8 OIM, Glosario sobre Migración. En Derecho Internacional sobre Migraciones Nº 7. Ginebra. 2006. p. 7. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

9 OIM. (2006). Op. Cit. pp. 23-32.

10 Del mismo modo, a lo largo del texto, los conceptos *migrante e inmigrante* se consideran como sinónimos, considerando que ambos corresponden a una persona que migra.

11 BRAVO. (2020). Op. Cit. p. 34.

12 ESPALIAT Larson, Astrid. Fronteras y límites. Una mirada desde el Derecho Internacional. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. 2011. Disponible en <http://iei.uchile.cl/noticias/70662/fronteras-y-limites-una-mirada-desde-el-derecho-internacional>

rios que están dentro de sus fronteras. Por otra parte, el concepto límite está definido por la RAE como “Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios”<sup>13</sup>.

La noción de frontera ha tenido diversas aplicaciones a través de la historia. Una de las más importantes es la hipótesis planteada por Frederick Jackson Turner en 1893, para la colonización del Gran Oeste, que se transformó en una herramienta metodológica para interpretar la historia de Estados Unidos. Otros historiadores también han utilizado interpretaciones para historiar temas de frontera: A. Lewis para la sociedad medieval sobre el cierre de fronteras y las de Ray Allen Billington para el establecimiento europeo en el continente americano, o la de J.A. Maravall que indica que lo único permanente de la frontera de los estados hispánicos durante ocho siglos fue precisamente su falta de permanencia<sup>14</sup>.

Considerando otro punto de vista, Baggio sostiene que el concepto de frontera es amplio y que se pueden reconocer las fronteras nacionales, cuyo objetivo es detener la inmigración irregular utilizando controles de seguridad que impidan el cruce de migrantes; las llamadas fronteras externalizadas, utilizadas por los países receptores para acordar con los países de tránsito el control de las corrientes migratorias hacia su territorio; y finalmente, las fronteras internalizadas, por medio de las cuales las autoridades y las personas utilizan diversas formas que dificultan la integración de los migrantes<sup>15</sup>.

De las interpretaciones mencionadas podría deducirse que el concepto de frontera suele utilizarse en algunas ocasiones como sinónimo de límite. Sin embargo, como acota Briceño Monzillo, técnicamente, “...existen diferencias entre ambos, pues la idea de límites responde a una noción lineal, en cambio la frontera, a una noción espacial que involucra, por tanto, no solo el límite sino también a toda la zona delimitada por éste”<sup>16</sup>.

También, el significado del término frontera se puede ampliar incorporando algunos adjetivos, pero esta acción implica que la interpretación del concepto cambie radicalmente. Para el caso de este artículo si se agrega al vocablo frontera la palabra “política”, se tiene una nueva proposición, “frontera política”, que se reconoce como “...una institución cuya dimensión histórica es la de constituir el punto de equilibrio entre el territorio, la nación y el Estado”<sup>17</sup>.

---

13 DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA (RAE). 2019. Disponible en: <https://dle.rae.es/l%C3%ADmite>

14 NORAMBUENA, Carmen. “Frontera, Fronteras, Límites y Trasgresiones”: *En: Cuadernos de Historia N° 20*. Universidad de Chile. Santiago. 2000, pp. 124-126.

15 BAGGIO, Fabio. Fronteras nacionales, internalizadas y externalizadas. *En: ANGUIANO Téllez, María Eugenia y LÓPEZ Sala, Ana María (Eds). Migraciones y fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, Icaria Antrazyt/CIDOB, 2010, pp. 49-74.

16 BRICEÑO Monzillo, José Manuel. *Nuestras fronteras con Colombia*. Universidad de Los Andes. Mérida. 1982, p. 130.

17 RANFLA González, Arturo. Frontera política y espacio fronterizo. *En: Estudios Fronterizos Año II, Vol. I, N° 4-5*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de Baja California. 1984. p 50. Disponible en: <http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/383>

En suma, desde la perspectiva teórica el límite debería entenderse como la separación entre dos fronteras, en tanto que la frontera se refiere al espacio en que se ponen en contacto los territorios de dos o más soberanías asumiendo la acepción de límite<sup>18</sup>.

Entonces, si existen zonas o espacios fronterizos o territorios limítrofes en los que se encuentran poblaciones que conviven social y económicamente, la zona de frontera se convierte en un espacio de convivencia social de múltiples intercambios<sup>19</sup>.

Los habitantes de esas zonas fronterizas cruzan constantemente los límites e ingresan a los territorios vecinos no teniendo intención de radicarse en ellos; situación que se manifiesta en muchos espacios limítrofes sin control fronterizo, como, por ejemplo, la denominada frontera Andina del norte de Chile, en la que conviven tres comunidades andinas: Anconamarca, Charaña y Visviri<sup>20</sup>. Sin embargo, la situación cambia cuando hay personas que no viven permanentemente en esas zonas de frontera y cruzan el límite con el propósito de formalizar una permanencia definitiva. Entonces, se estaría frente a un movimiento migratorio irregular porque "...el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país"<sup>21</sup>.

Asimismo, el cruce de frontera por medio del sistema de trata de personas o de tráfico de migrantes también se configura como un movimiento de población, pero con características puntuales. Si bien es cierto que los conceptos migración, trata de personas y tráfico de migrantes tienen significados que los diferencian, también es cierto que presentan una relación porque la palabra migración, definida por la OIM las incluye al señalar que es un movimiento de población hacia el territorio de otro Estado, que "...incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos"<sup>22</sup>. En este marco, el concepto migración se entiende como polisémico pues incluye toda clase de movimiento de personas y, dentro de esos movimientos están la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Precisamente, la persistencia de estos movimientos que son difíciles de controlar porque están bajo la conducción de grupos y mafias internacionales que actúan sigilosamente y la continua presencia de migrantes indocumentados en las fronteras, ponen en jaque a los Estados frente al control de sus fronteras, razón por la que "El control de la inmigración se ha convertido en un importante ámbito normativo. La mayoría de los Estados

---

18 NORAMBUENA. (2000). Op. Cit. p. 129.

19 Por ejemplo, esto podría suceder entre el paso fronterizo Colchane-Pisiga, en la frontera entre Chile y Bolivia ubicado en plena cordillera de Los Andes a 3.690 metros de altura.

20 GONZÁLEZ Miranda, Sergio. La voz desde Lejos. La triple-frontera andina: Entre la heterología y la globalización. En: *Andamios. Revista de Investigación Social*. Vol. 12. N° 28. Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v12n28/1870-0063-anda-12-28-00019.pdf> 2015, En la Frontera Andina "...la existencia de estas tres comunidades andinas, Ancomarca, Charaña y Visviri, en dicha franja trifronteriza ha dependido de las decisiones de la diplomacia, también sus respectivas nacionalidades han dependido de esas decisiones". p. 21.

21 OIM. (2006). Op. Cit. p. 40. El Glosario sobre Migración citado considera que el concepto de "migración ilegal" es equivalente con el de "migración irregular". p. 39. Asimismo, define que un "migrante ilegal" también se puede definir como "migrante irregular". pp. 42-43.

22 OIM. (2006). Op. Cit. p. 38.

receptores sienten gran inquietud por la porosidad de sus fronteras y están estableciendo nuevas medidas para controlarlas”<sup>23</sup>.

La dinámica de los actuales flujos migratorios internacionales ha determinado que las autoridades de gobierno tengan un desafío con dos frentes, por un lado, deben asegurar que exista un puesto donde se puedan fiscalizar actividades relacionadas con lo económico y lo social bajo el parámetro del tránsito legal de personas y bienes y servicios y, por otro, proteger las fronteras del crimen organizado que, como empresa, sigue el ritmo general de la economía globalizada.

En esta perspectiva, “Estas actividades del crimen organizado se concentran en las zonas fronterizas, al igual que los flujos migratorios. La consecuencia es que, a veces, la migración se incluye en el conjunto de problemas de seguridad que asolan a las fronteras”<sup>24</sup>.

En cuanto al Control Fronterizo o Control de Fronteras, en el caso de Chile, se puede decir que la responsabilidad recae en una unidad gubernamental encargada de solicitar los documentos de identidad y otros que están señalados en la legislación migratoria a las personas que desean ingresar al territorio nacional. Esta unidad, una vez que revisa la documentación, autoriza la entrada de esas personas, en calidad de turistas o con visa de trabajo, según sea la situación migratoria. Posteriormente, la calidad de residente corresponde a otra unidad administrativa. Con esta gestión, presta asistencia a las autoridades migratorias del país y controla que las personas no se conviertan en migrantes indocumentados.

### **CHILE: POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL SIGLO XXI**

Las migraciones internacionales asociadas a la globalización irrumpieron con mucha fuerza en el horizonte de todos los países del mundo a fines del siglo XX, pero en los primeros veinte años del siglo XXI, el aumento constante de los flujos migratorios ha provocado múltiples cambios en las sociedades de las que han salido los migrantes y, también, en aquellas que los han recibido.

Para el caso de Chile, el equilibrado desarrollo y crecimiento de la economía nacional, desde la vuelta a la democracia, permitió que el país se transformara en una sociedad receptora estable, acogedora y atractiva para la migración regional, lo que provocó una modificación del perfil de los migrantes que fueron llegando al territorio nacional. A partir de 1982 el flujo migratorio considerado como tradicional, compuesto principalmente por ciudadanos europeos, tuvo un vuelco importante porque la inmigración extranjera que llegó al país se distinguía “...por provenir de países latinoamericanos”<sup>25</sup>. Las estadísticas comprueban esta afirmación, pues según los datos del censo de 1982 el porcentaje de europeos

---

23 PÉCOUD y GUCHTENEIRE. (2005). Op. Cit. p. 139.

24 ARMIJO Canto, Natalia. Introducción. En: N. Armijo Canto (Ed.) *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE). Disponible en: <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/pda.pdf>, México. 2011, p. 7.

25 BRAVO, Guillermo. La política migratoria de Chile en tiempos de la globalización y la “Nueva Migración”. En: *Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo*. Libro Colección ANEPE No 39. Santiago. 2016, p. 293 Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-39.pdf>

alcanzó a 31.8% y el de latinoamericanos a 54.5%; en tanto que los datos del censo de 2012, para los mismos indicadores fue de 10.5% y 80.6%, respectivamente<sup>26</sup>.

Las estadísticas de las Naciones Unidas también destacan que Chile se convirtió en una sociedad receptora atractiva. Entre los años 2000 y 2017, “...los países o zonas que experimentaron las tasas de crecimiento más rápidas durante este periodo fueron Angola, Qatar y Chile”<sup>27</sup>.

La población extranjera que vivía en el país según los datos de los censos de 1992, 2002 y 2012 y la estimación para antes del censo del año 2017 alcanzaban las siguientes cifras: 114.597, 184.464, 339.536 y 600.000, respectivamente. Por tanto, “...la población extranjera que se ha radicado en Chile, entre 1992 y 2017, ha crecido en 423.6%, en tanto que la población nacional creció en 31.7% en ese mismo período”<sup>28</sup>.

Los datos estadísticos demuestran el crecimiento que ha tenido el flujo migratorio en los últimos años. La Tabla Nº 1 muestra el cuadro comparativo del crecimiento porcentual de los migrantes que han llegado a Chile entre los años 2014 y 2017, destacando el aumento de la migración por nacionalidades.

**TABLA Nº 1**  
**Extranjeros en Chile por Nacionalidad y Año**

| Nacionalidad   | Estadística 2014 | Estadística 2017 | Aumento % |
|----------------|------------------|------------------|-----------|
| Perú           | 130.329          | 249.389          | 91,4%     |
| Colombia       | 25.038           | 126.981          | 407,2%    |
| Bolivia        | 36.036           | 111.011          | 208,1%    |
| Venezuela      | 8.001            | 84.056           | 950,6%    |
| Haití          | 1.649            | 73.098           | 4332,9%   |
| Argentina      | 66.899           | 85.724           | 28,1%     |
| Ecuador        | 19.133           | 35.678           | 86,5%     |
| Estados Unidos | 12.799           | 19.161           | 49,7%     |
| Otros          | 116.144          | 180.735          | 55,6%     |
| Totales        | 416.028          | 965.833          | 132,2%    |

Fuente: La Tercera. Gobierno cifra en más de un millón el número de inmigrantes que están en Chile. <http://www.latercera.com/nacional/noticia/gobierno-cifra-mas-millon-numero-inmigrantes-estan-chile/121733/> pp. 14-15. La suma correcta para el total de extranjeros del año 2017 es 965.833 y no 966.363, como se publica en la fuente. Los cálculos del aumento porcentual de extranjeros son nuestros.

- 26 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). Censos de Población 1982-2012. Disponible en: [www.http://historico.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos/censo\\_poblacion\\_vivienda.php](http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos/censo_poblacion_vivienda.php) 1982-2012
- 27 ONU. International Migration Report 2017. p. 7 Disponible en: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf)
- 28 BRAVO, Guillermo y NORAMBUENA, Carmen. Procesos Migratorios en Chile. Una mirada histórica normativa. Libro Colección ANEPE Nº 43. Santiago. 2018, p. 90. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-43.pdf>

La inmigración de latinoamericanos que llegó al país durante los últimos 40 años se enfrentó con una ley migratoria dictada en 1975, en un panorama político, social y económico muy diferente. Esta ley migratoria de carácter administrativo y burocrático, vigente a diciembre 2020, estableció normas que regulaban el ingreso de extranjeros a Chile, además, de los requisitos para obtener residencia y permanencia; las condiciones para salidas y reingresos, los factores determinantes de la expulsión y el control efectivo sobre todo lo relativo a los migrantes<sup>29</sup>, no fue efectiva para controlar el flujo migratorio que con el paso de los años creció sustantivamente, como lo han demostrado los datos estadísticos precedentes.

Ante el escenario de este nuevo perfil migratorio, cada gobierno decidió aplicar diversas políticas públicas que establecieron soluciones específicas a los problemas públicos que presentaba la migración en el país. En otras palabras, cada gobierno organizó un programa de regularización como la respuesta que el Estado daba a las demandas sociales de la migración para migrantes residentes en forma irregular. Consideradas en su conjunto, las políticas y los programas públicos aplicados trataron de adaptar la llamada Ley de Extranjería, dictada en 1975, a la realidad de la nueva migración que llegó a Chile.

En una rápida mirada, las políticas y los programas de regularización comenzaron por respetar las garantías que la Constitución establece y tomaron como base la ley de 1975. De esta forma, en el gobierno de Patricio Aylwin se aplicó un programa para el retorno de los chilenos en el exilio y otro programa sobre protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias. Luego, en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se inició el programa denominado “amnistía provisoria” que regularizó la permanencia de alrededor de 44.000 migrantes con permiso de residencia temporal y otorgó 18.000 permisos de permanencia definitiva<sup>30</sup>.

Las políticas aplicadas iniciaron las soluciones que formalizaron el proceso de regularización. De este modo, a inicios del siglo XXI, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, se aplicaron medidas orientadas en tres ejes: hacer de Chile un país receptivo y abierto a la inmigración; regularización de los inmigrantes ilegales ligada fundamentalmente a la distorsión laboral, por la informalidad de la contratación; los inmigrantes regulares o irregulares deberán tener similares derechos que los nacionales<sup>31</sup>.

En el primer gobierno de Michelle Bachelet se dictó la Instrucción 009 del Gabinete Presidencial, de 02-09.2008, para la aplicación de la ley de extranjería, teniendo presente que se recogiera la realidad actual de Chile como país receptor de cuotas significativas de inmigrantes. De este modo, este instructivo declara en el numeral 6, letra a, que Chile es un país de acogida; en el numeral 7, letra a, señala los principios de la Política Nacional

---

29 BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL (BCN). Gobierno de Chile. Decreto Ley N° 1094, D.O. 19 de julio de 1975. Disponible en:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6483&idVersion=2011-04-08&buscar=1094>

30 BRAVO y NORAMBUENA. (2018). Op. Cit. pp. 102-103.

31 ESCOBAR, Leyla. La inmigración en Chile: La necesidad de un Plan Nacional de Integración. y Cooperación Internacional. Diario Constitucional.cl. Santiago. (s.f.) Disponible en:

<https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/la-inmigracion-en-chile-la-necesidad-de-un-plan-nacional-de-integracion-y-cooperacion-internacional/>

Migratoria, entre los que destacan la residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y conciencia; acceso a la justicia; derechos laborales, entre otros <sup>32</sup>.

En la primera presidencia de Sebastián Piñera, se dictó la ley Nº 20.430 que estableció disposiciones sobre protección de refugiados y por el decreto 837 se aprobó el reglamento de la mencionada ley. Para la aplicación de estas normas se estableció que “se entenderá por «solicitante de la condición de refugiado» todo extranjero que se encuentre en el territorio nacional y formalice su intención de ser reconocido como refugiado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 36 y 37 del presente reglamento”<sup>33</sup>.

Por otra parte, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y en el actual de Sebastián Piñera se dictaron una serie de decretos cuya finalidad era modernizar las políticas migratorias en tanto se aprobarán los proyectos enviados, por cada mandatario, al Congreso Nacional que actualizarían la ley de 1975.

Las políticas generadas por cada gobierno se aplicaron y el fenómeno migratorio se consideró asociado al reconocimiento de los derechos humanos, a la multiculturalidad, al respeto a la diversidad evitando la discriminación y promoviendo la igualdad de derechos, teniendo presente que la sociedad chilena se había convertido en una sociedad receptora de personas de diferentes países y contextos culturales como consecuencia de movimientos migratorios generalizados.

De pronto, la sociedad chilena tuvo que enfrentar un complejo proceso de aculturación entre la identidad nacional y las diversas identidades transnacionales. Al respecto, es necesario precisar que en las sociedades de acogida la asimilación y el multiculturalismo se han transformado en un proceso “...en donde los migrantes y sus descendientes crean nuevas identidades con aspectos tanto de la sociedad de destino como de la de origen; pero no de manera disonante, sino como una unidad propia (“*ni de aquí, ni de allá*”)”<sup>34</sup>. En otras palabras, el inmigrante abandona su identidad originaria adoptando un nuevo rol social estableciéndose dentro de la sociedad receptora como ciudadano.

---

32 GOBIERNO DE CHILE. Gabinete de la Presidencia. Imparte instrucciones sobre la Política Nacional de Migraciones 2 de septiembre de 2008 Disponible en: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/Inst-Presidencial-Nº-9.pdf>

33 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. (BCN). Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. Aprueba Reglamento de la Ley Nº 20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados. 2011. Disponible en: [https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/DTO-837\\_17-FEB-2011\\_Reglamento\\_Refugio.pdf](https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/DTO-837_17-FEB-2011_Reglamento_Refugio.pdf)

34 BRETONES, F. D. y GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, J. M. “Identidad y migración: la formación de nuevas identidades transculturales”, En: H. M. Cappello y M. Recio (Ed). *La Identidad Nacional. Sus Fuentes Plurales de Construcción*. Plaza y Valdés Editores. México. 2011, p. 143. Además, Según los autores “el concepto de aculturación ha ido deviniendo con el tiempo como un sinónimo de asimilación, es decir, donde la persona inmigrante abandona su identidad originaria adoptando el nuevo rol social”. p. 142. Disponible en: [https://www.academia.edu/4577111/Identidad\\_y\\_migraci%C3%B3n\\_la\\_formaci%C3%B3n\\_de\\_nuevas\\_identidades\\_transculturales](https://www.academia.edu/4577111/Identidad_y_migraci%C3%B3n_la_formaci%C3%B3n_de_nuevas_identidades_transculturales)

## CONTROL DE FRONTERAS Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN

Las políticas y programas públicos que orientaron la regularización de los migrantes en situación irregular y que fueron aplicadas sistemáticamente por los gobiernos de los últimos 30 años, también se encontraron con movimientos de población asociados a los flujos migratorios corrientes. Estos nuevos movimientos, como la trata de personas y el tráfico de migrantes, también impactaron los controles fronterizos de acceso al territorio nacional.

Estos programas que proponían una renovada política migratoria fueron recogidos por el Libro de la Defensa 2010, el que reconoció que a partir del año 2008 la política para atender a la “nueva migración” debería considerar los siguientes criterios: Chile es un país de acogida, abierto a la inmigración, que debe integrar y aceptar positivamente al migrante dentro de la sociedad, para lo cual debe generar acuerdos internacionales entre países de origen y de acogida, no renunciando a su derecho de un marco jurídico que oriente la entrada al territorio cuando sea inevitable. Por otro lado, deberá promover la migración segura previniendo y sancionando el tráfico ilícito de inmigrantes y, al mismo tiempo, establecer condiciones claras para asilados y refugiados<sup>35</sup>.

Frente al dilema de aceptar migraciones sin frontera, las estrategias que orienten la renovación de la política migratoria del país deben estar en armonía con el actual carácter que han asumido las migraciones en el marco de un mundo de globalización económica. En el fondo significa que la política migratoria nacional deberá asumir una actitud de protección de los derechos humanos para los migrantes. Pero, al mismo tiempo, deberá proteger la soberanía del país instalando requisitos para controlar y cautelar la entrada, permanencia y tránsito de los migrantes por el territorio chileno buscando un equilibrio con los derechos y deberes que el derecho internacional otorga a los migrantes<sup>36</sup>.

Sin embargo, uno de los problemas que está presente en la actual realidad de las migraciones internacionales y regionales, que también preocupa al Estado de Chile, por su directa relación con los derechos humanos, es el tráfico de migrantes y la trata de personas. Situación grave que pone en la disyuntiva al país en torno a aplicar, en algunas ocasiones, la legislación nacional no atendiendo a lo dispuesto a los convenios internacionales.

En las dos primeras décadas del siglo XXI el aumento continuo de la llegada de población extranjera a Chile, la facilidad para la entrada al territorio nacional y para el cruce de fronteras convirtieron al país en un destino atractivo para los migrantes transfronterizos y regionales; situación que ha facilitado que a los extranjeros que ingresan al país legalmente, en calidad de turistas, y que con el paso del tiempo se convierten en migrantes irregulares o indocumentados, se sumen a aquellos migrantes que son producto del tráfico de migrantes y de la trata de personas. De esta forma, las fronteras se convierten en un eje vulnerable para la seguridad interna, tanto por los pasos habilitados como por los no habilitados.

Chile no escapa a este problema mundial sobre la trata de personas. El Trafficking in Persons Report 2020, elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, describe el perfil del tráfico señalando que Chile es un país de **origen, tránsito y destino para**

---

35 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa. Santiago. 2010. pp. 72-73.

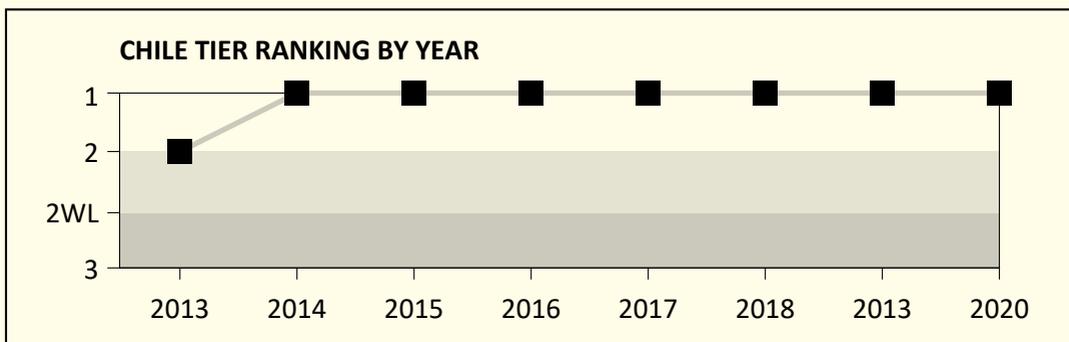
36 Esta situación ha quedado patente con la crisis migratoria actual en América Latina provocada por el flujo masivo de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela.

**hombres, mujeres y niños sometidos a trata sexual y trabajo forzoso.** Señala, además, que la mayoría de las víctimas de trata entraron en Chile con visas de turista, y que las autoridades identificaron a dos víctimas, en 2019, que entraron ilegalmente en el país. Por otra parte, dice el informe, que las autoridades comprobaron que los migrantes, especialmente, los ciudadanos venezolanos indocumentados o irregulares, están cada vez más en riesgo de caer en las redes de tráfico de migrantes debido a leyes de visados más estrictas promulgadas en junio de 2019<sup>37</sup>.

La información contenida en el *Trafficking in Persons Report 2020*, establece que los traficantes explotan a hombres, mujeres y niños —principalmente de otros países de América Latina, así como de Asia— en el trabajo forzoso en Chile en los sectores de la industria minera; la agricultura; la construcción; la venta ambulante; las actividades de los servicios generales; y el servicio doméstico. Los traficantes someten a inmigrantes chinos y haitianos a la trata sexual y al trabajo forzoso y a las mujeres colombianas a la trata sexual<sup>38</sup>.

No obstante, asegura el informe del Departamento de Estado que el Gobierno de Chile cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación del tráfico y trata de migrantes, demostrando esfuerzos sostenidos durante el período que abarca el informe. En consecuencia, Chile se ha mantenido con la calificación más alta, TIER 1 (Nivel 1), desde 2013.

**Gráfico N° 1**  
**Ranking Tier de Chile por año**



Fuente: Department of Estate. United States of América. *Trafficking in Persons Report 20th Edition*

Los datos analizados por el informe del Departamento de Estado concuerdan con las estadísticas de la Mesa Intersectorial Trata de Personas, del Ministerio del Interior de Chile. Las estadísticas indican que “Del total de 285 personas identificadas como víctimas de trata

37 DEPARTMENT OF ESTATE. United States of America. *Trafficking in Persons Report 20th Edition*. 2020. p. 151. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

38 *Ibíd.* p. 152.

de personas en el período [2011-2019], las 3 principales nacionalidades fueron: boliviana (28%), paraguaya (25%) y colombiana (14%)<sup>39</sup>.

La segunda modalidad que utilizan los operadores del COT para el ingreso de extranjeros al país es el llamado «tráfico ilícito de migrantes». Este concepto se entiende como la facilitación de la entrada ilegal de una persona al territorio de Chile, siempre y cuando dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

La “entrada ilegal” se produce cuando se pasan los pasos fronterizos no habilitados, no se cumplen los trámites necesarios que permitan entrar legalmente en el país; o cuando se utilizan documentos falsificados o se falsea la identidad del extranjero que solicita el ingreso.

Para Chile, el problema también es importante y, a pesar de que la ley N° 20.507 entrega atribuciones de control al gobierno es difícil conocer como opera el modelo del tráfico de migrantes, quienes lo ejecutan y que ganancias se llevan los operadores debido a que estas operaciones ilícitas son sigilosas, secretas y encubiertas.

No obstante que el tráfico de migrantes tiene estas características, los operativos policiales han permitido desbaratar algunas de las redes de traficantes, sobre todo en el norte del país, en la frontera con Perú.

Una de las redes más grandes que ha sido detectada por las autoridades policiales chilenas corresponde a la que traía a ciudadanos de la República Dominicana que llegaban irregularmente a Chile. Los migrantes generalmente viajaban primero a Ecuador o Colombia, y desde allí, hacia las partes septentrionales de Chile por tierra a través del Estado Plurinacional de Bolivia o Perú. El número de deportaciones de ciudadanos dominicanos debido a la entrada clandestina aumentó significativamente en Chile en 2015, pero sigue siendo muy bajo, con casi 600<sup>40</sup>.

El fiscal Emiliano Arias, coordinador de la Red Iberoamericana de Fiscales Especializados contra la Trata de Personas, explica que a los “...ciudadanos que son contactados en sus países por agencias o grupos criminales, les prometen mejores condiciones laborales. Luego, empleando un contacto falso en Chile, les entregan una carta de invitación que acredita que están de paso”<sup>41</sup>, agregando que “Las bandas dedicadas al tráfico de migrantes, según la fiscalía, pueden ganar desde US\$ 1.000 (\$ 490 mil) hasta US\$ 3.000 (\$ 1.470.000) por cada ilegal ingresado a Chile”<sup>42</sup>.

---

39 MINISTERIO DEL INTERIOR. Mesa Intersectorial de Trata de Personas. Datos 2011–2020. Santiago. 2021, p. 12 Disponible en: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2021/04/Informe-estadistico-sobre-Trata-de-Personas-2011-2020.pdf>

40 ONU. United Nations Office on Drugs and Crime. Global Study on Smuggling of Migrants 2018. Nueva York. 2018. pp. 101-102. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM\\_2018\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf)

41 RODRÍGUEZ, S., LABRÍN, S., DÍAZ, F. y RIQUELME, P. (2013). *La Tercera*. 1 de junio 2013. Las rutas y el funcionamiento del tráfico de inmigrantes en Chile Santiago. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-rutas-y-el-funcionamiento-del-trafico-de-inmigrantes-en-chile/>

42 *Ibíd.*

Entre los muchos casos sobre tráfico de migrantes que se pueden citar existen dos que son sorprendentes. El primero, corresponde a lo sucedido con 42 ciudadanos paquistaníes y, el segundo, al negocio de la Organización Gestiones Integrales SPA.

Los 42 ciudadanos paquistaníes fueron contactados por una agencia de viajes prometiéndoles visas para venir a Chile y luego pasar a EE. UU. y Canadá. La Fiscalía Occidente y la Policía de Investigaciones (PDI) acreditaron que todos pagaron US\$ 15 mil en Islamabad, capital de Paquistán, y que, una vez en el aeropuerto de Santiago, fueron llevados en bus a Iquique. “En esta ciudad terminaron como cargadores o vendedores en el recinto de la Zona Franca (Zofri)<sup>43</sup>.

El ilícito negocio de la Organización Gestiones Integrales SPA consistía en lo siguiente. Esta ilegal empresa la integraban 11 personas, de las cuales tres eran exautoridades públicas que crearon una red de trata de personas que introdujo en Chile a un importante número de ciudadanos chinos mediante cartas de invitación ideológicamente falsas<sup>44</sup>. Con estas cartas, pagadas a US \$ 5.000, por persona, los ciudadanos chinos podían obtener una visa de turismo para ingresar a Chile. La organización fue imputada por la Fiscalía por el ingreso ilegal de 381 ciudadanos chinos<sup>45</sup>.

Esta situación convierte al control de fronteras en la clave para determinar si la inmigración es legal o ilegal, pues los controles de identidad de las personas en las fronteras están destinados a detener el cruce de los migrantes que portan documentos de identidad falsos y, por lo tanto, son migrantes indocumentados.

Sin embargo, a los migrantes que se le niega el ingreso al país recurren, en la práctica, a otros medios: “...se las ingenian para burlar los controles corriendo mayores riesgos, cruzando a través de nuevas zonas fronterizas y recurriendo en gran medida a los profesionales del tráfico de personas”<sup>46</sup>.

Como una forma de enfrentar el problema, el gobierno, en junio de 2018, anunció el inicio del llamado Plan de Frontera Norte 2.0 o Plan de Frontera Segura cuyo “...objetivo es fortalecer el control sobre las fronteras y, además, continuar trabajando con las cancillerías de los países vecinos para coordinar esfuerzos”<sup>47</sup>, que permitan controlar el flujo de migración irregular. De esta manera se pretendía asumir el control de la frontera nacional y poner en funcionamiento la llamada frontera externalizada.

---

43 Ibíd.

44 EL MOSTRADOR. 06.06.2019. Tráfico de migrantes: PDI detecta envío de más de USD 1 millón desde China a Chile. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/06/trafico-de-migrantes-pdi-detecta-envio-de-mas-de-usd-1-millon-desde-china-a-chile/>

45 24 HORAS.CL. 27.05.2019. Así operaba la mayor red de tráfico de migrantes en la historia de Chile. Disponible en: <https://www.24horas.cl/nacional/asi-operaba-la-mayor-red-de-trafico-de-migrantes-en-la-historia-de-chile-3338793>

46 PÉCOUD y GUCHTENEIRE. (2005). Op. Cit. p. 145.

47 EDICIÓN CERO. (2020). Gobierno anuncia mayor control de fronteras ante aumento de flujos migratorios. En el 2018 lanzó Plan Frontera Norte. Santiago. 29 septiembre 2020. Disponible en: <https://edicioncero.cl/2020/09/gobierno-anuncia-mayor-control-de-fronteras-ante-aumento-de-flujos-migratorios-en-el-2018-lanzo-plan-frontera-norte/>

Poco tiempo después se oficializó la información que, entre la frontera de Chile con Bolivia, en las regiones de Tarapacá y Antofagasta se detectaron 116 pasos no habilitados a los que se suman los 50 identificados en la frontera con Perú, sumando en total 166 pasos no habilitados en la MacroZona Norte del país<sup>48</sup>.

Las entradas ilegales de migrantes al país durante 2019 presentaron un alza constante, alcanzando la suma de 4.255 casos en el primer semestre. Integraban este grupo de migrantes ilegales 1.536 venezolanos, 928 cubanos, 831 dominicanos, 442 bolivianos y 230 colombianos mientras que los inmigrantes de otras nacionalidades sumaban 288 individuos<sup>49</sup>.

Consultada la fiscal regional de Arica y Parinacota, Javiera López, especialista en delitos de tráfico de migrantes señala que, “En la región estos ilícitos son perseguidos por la unidad de Alta Complejidad, ya que se trata de organizaciones criminales transnacionales”, agregando que se ha “detectado un significativo incremento en casos de tráfico de migrantes... que se concentran en víctimas de nacionalidad venezolana”<sup>50</sup>.

Con relación a la forma que operan las organizaciones criminales o “los coyotes”, para realizar el ingreso ilegal de migrantes la Fiscal López manifiesta que

Hemos detectado que los miembros operativos o “coyotes”, que son quienes los guían en su ingreso al país, están dejando abandonadas a las víctimas migrantes en pleno trayecto, para evitar ser detenidos. Los imputados les indican a las víctimas que deben seguir determinada ruta y los dejan solos. Ahí es cuando se produce el mayor riesgo para las víctimas, ya que deambulan desorientadas por el desierto, durante la noche o a plena luz del sol y con temperaturas extremas. Para las organizaciones se trata de traficar con objetos, en vez de seres humanos<sup>51</sup>.

La presencia del Corona Virus (COVID-19) en el mundo y la declaración de pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), complicó el panorama de la migración en todo el país y, en particular en la macrozona norte. Para evitar un contagio comunitario, el Gobierno decidió cerrar todas las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del país para el tránsito de personas extranjeras. Sin embargo, esta medida presentó varios problemas en el panorama migratorio:

---

48 RADIO ADN. Detectan 166 pasos fronterizos no habilitados en el norte de Chile. Santiago, 9 de julio 2018. Disponible en: <https://www.adnradio.cl/nacional/2018/07/09/detectan-166-pasos-fronterizos-no-habilitados-en-el-norte-de-chile-3771604.html>

49 AGENCIA EFE. El ingreso ilegal de inmigrantes a Chile alcanza una cifra récord en 2019. 25 julio 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-ingreso-ilegal-de-inmigrantes-a-chile-alcanza-una-cifra-record-en-2019/20000013-4030507>

50 MIGRACIÓN EN CHILE. Tráfico de migrantes sube 53% y 91% de extranjeros ingresados ilegalmente tiene educación media y superior completa. Una plataforma del Servicio Jesuita de Migrantes. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/trafico-de-migrantes-sube-53-y-91-de-extranjeros-ingresados-ilegalmente-tiene-educacion-media-y-superior-completa/>

51 *Ibíd.*

aumento de la migración clandestina y el riesgo del tráfico de personas; inmovilización de los migrantes en tránsito que no tienen donde quedarse; paralización de las economías fronterizas de las que dependen cientos de miles de personas; y dificultad de retorno de migrantes que prefieren regresar a su país ante la crisis generada por el COVID-19<sup>52</sup>.

A pesar del cierre de fronteras, la vulnerabilidad de los controles fronterizos quedó en evidencia al constatar que hasta agosto de 2020 habían ingresado al país 5.147 inmigrantes en forma irregular, siendo el grupo más numeroso los venezolanos que llegaba a 2.969 en este año<sup>53</sup>. Asimismo, el Servicio Jesuita Migrantes Chile (SJM), con información oficial de la Policía de Investigaciones, confirmó que durante todo 2019 se contabilizaron 8.048 ingresos clandestinos y que entre enero y julio de 2020 se registraron 3.949 ingresos por pasos no habilitados<sup>54</sup>.

Las estadísticas de ingreso y egreso de transeúntes que cruzan o salen por el paso de control fronterizo chileno de Colchane, muy cercano al paso fronterizo de Pisiga, en Bolivia, se presentan en la Tabla Nº 2

**Tabla Nº 2**  
**PASO FRONTERIZO DE COLCHANE**  
**Ingreso y Egreso de Transeúntes 2018-2020**

| <b>Año</b> | <b>Ingreso</b> | <b>Egreso</b> | <b>Diferencia</b> | <b>Total Movimiento</b> |
|------------|----------------|---------------|-------------------|-------------------------|
| 2018       | 417.925        | 348.831       | 69.094            | 766.756                 |
| 2019       | 453.544        | 388.838       | 64.706            | 842.382                 |
| 2020       | 126.290        | 123.146       | 3.144             | 249.436                 |

FUENTE: Elaboración propia con Información de la Oficina PDI. Santiago. Datos 2020, entre enero y junio.

Considerando la gravedad del problema, en agosto 2020 el ministro del Interior Víctor Pérez viajó al norte del país para conocer en terreno el funcionamiento del Plan Frontera Segura que, desde 2018, tiene como propósito disminuir la permeabilidad de las fronteras ante el crimen organizado transnacional y como misión "...controlar más de un centenar de pasos ilegales ubicados en la macrozona norte del país, a fin de evitar la comisión de ilícitos

52 LA MALETA ABIERTA. Migrantes y COVID-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos durante la pandemia? Disponible en: <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-y-covid-19-que-estan-haciendo-los-paises-de-america-latina-con-mas-migrantes-para-apoyarlos-durante-la-pandemia/>

53 EDICIÓN CERO. (2020). Loc. Cit.

54 SERVICIO JESUITA MIGRANTES CHILE (SJM). Urge regular ingreso migratorio por complejo fronterizo Colchane. 2020. Disponible en: <https://sjmchile.org/2020/10/20/urge-regular-ingreso-migratorio-por-complejo-fronterizo-colchane/>

como tráfico de drogas, contrabando, trata de personas, comercialización de vehículos robados o ingresos ilegales de migrantes”<sup>55</sup>.

La situación general de la zona fronteriza ubicada entre el control de Colchane y el de Pisiga es particularmente complicada porque existe una franja de límite con varios pasos fronterizos no habilitados que utilizan frecuentemente los traficantes de personas (los llamados “coyotes”) para evadir los controles fronterizos oficiales, tanto del lado chileno como boliviano.

Al mismo tiempo, la situación del cruce de fronteras de la población migrante ya sea por pasos legales o pasos ilegales, especialmente en esta zona, convierten a los controles fronterizos en un eje vulnerable de la seguridad interna del país porque constituyen el lugar geográfico ubicado en el Límite Político Internacional (LPI) por donde es posible el tránsito de entrada y salida terrestre del país. Esta oportunidad es aprovechada por los agentes del Crimen Organizado Transnacional (COT), empleando dos vías para comerciar con las necesidades de los migrantes: la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Los traficantes aprovechan las necesidades de los migrantes para ofrecerles una vía para cruzar la frontera. Esta vía es el negocio de la trata de personas, realizada por un operador que ofrece falsas promesas de trabajo a personas que quieren migrar hacia Chile bajo ciertas condiciones que no implican consentimiento efectivo, pero que luego se transforman en amenazas y obligaciones de las que no pueden evadirse. Además, los informes de la Fiscalía señalan que el tráfico ilícito de migrantes se formaliza cuando un traficante, por medio de un elevado pago, posibilitará la entrada ilegal al migrante al país. Posiblemente, cuando el individuo llegué a la frontera el “coyote” le indicará los caminos a seguir y romperá los lazos de contacto con el migrante.

En consecuencia, no cabe duda de que los operadores que manejan estos negocios y son responsables de estos crímenes pertenecen o están asociados al COT; razón fundamental para entender la falta de datos seguros que permitan denunciar estas actividades delictuales que son silenciosas, casi invisibles, que forman parte de una economía informal muy rentable y con un bajo perfil de riesgo. Por lo mismo, se complejiza el control de las fronteras tanto en los aspectos de los ingresos de personas como de mercaderías y bienes.

En noviembre 2020, el ministro de Defensa Mario Desbordes en su visita a la región de Tarapacá reconoció las dificultades que se presentan para vigilar los más de mil kilómetros de territorios fronterizos ya que por los pasos habilitados y no habilitados de Arica, desde Perú, y por Colchane, desde Bolivia, ingresan inmigrantes ilegales, a los cuales se suma al tráfico de drogas y el contrabando.<sup>56</sup>

El ministro del Interior Rodrigo Delgado en diciembre 2020 se reunió en Antofagasta con las autoridades locales para conocer la situación de la macrozona Norte. En esa oca-

---

55 EMOL. Ministro Pérez anuncia fortalecimiento del plan Frontera Segura ante “agravamiento de la situación migratoria”. 8 de agosto 2020. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/08/08/994416/Perez-fortalecimiento-Plan-Frontera-Segura.html>

56 JAIME, Davied y ROJAS, Mario. *El Mercurio*. 25 de noviembre de 2020. p. C9. Migración ilegal, tráfico de drogas y contrabando revelan la fragilidad de la extensa frontera con Perú y Bolivia. Santiago. Disponible en: <https://digital.elmercurio.com/2020/11/25/C/RH3SMEI4#zoom=page-width>

sión, el ministro declaró que esta reunión de coordinación permitía “poder definir las estrategias para combatir el crimen organizado”<sup>57</sup>. Al ser consultado sobre el ingreso irregular de migrantes precisó que

Son cinco pasos habilitados que por la pandemia no están todos operativos, pero también hay decenas de pasos irregulares y eso genera un tremendo desafío. Nos hemos dado cuenta de un trabajo efectivo que se está realizando en la frontera. El desafío es gigante. Al haber tanto paso irregular y Chile ser un país atractivo para la migración tenemos un desafío. No solamente tenemos que hacer un trabajo efectivo, sino que también contar con más y mejores herramientas. Es por eso por lo que valoramos la nueva Ley de Migraciones. Esta nueva ley entregará herramientas para que nuestras policías y Fuerzas Armadas la aprovecharán de mejor manera<sup>58</sup>

La ley a que se refiere el ministro es la que regulará el proceso migratorio a Chile, aprobada por el Senado de la República en diciembre de 2020<sup>59</sup>. Esta ley considera iniciativas que incorporan normas para resguardar los derechos humanos de los migrantes y los derechos del Estado de Chile.

Posteriormente, el 12 enero de 2021, se modificó el decreto 265 de 2019 que autorizaba a las Fuerzas Armadas para apoyar el control de fronteras en materias de narcotráfico y crimen organizado y que, a partir de esta fecha amplió “...su objeto y permite el control del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas por pasos no habilitados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta”<sup>60</sup>.

Sin embargo, en los meses que siguieron a la firma de este decreto los ingresos ilegales continuaron y el aumento del tráfico de migrantes fue significativo. Este flujo de migración traficada corresponde, principalmente, a ciudadanos venezolanos, lo cual podría explicarse por la situación social que afecta a ese país y la pandemia del Covid-19.

Entre los casos de ingreso ilegal correspondientes a tráfico de migrantes se destaca el que ocurrió a principios del mes de marzo 2021 cuando Carabineros de Chile detuvo a tres personas de nacionalidad chilena por el delito de tráfico de migrantes. Los detenidos, fueron sorprendidos y detectados en la Ruta 15 CH circulando en un camión tras cruzar por un paso fronterizo no habilitado. “Entre los 27 migrantes, la mayoría venezolanos, había

---

57 GOB.CL. Ministro Delgado encabeza reunión de la Macro Zona Norte en Antofagasta. 10 diciembre 2020. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/ministro-delgado-encabeza-reunion-de-la-macro-zona-norte-en-antofagasta/>

58 *Ibíd.*

59 El jueves 3 de diciembre de 2020 el Senado de la República despachó aprobado el proyecto de la nueva Ley de Migraciones, ingresada al Parlamento en 2013. No obstante, a esta aprobación, algunos parlamentarios plantearon que pedirían reserva de constitucionalidad. Al momento de cerrar este artículo, el 20 abril de 2021 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.325 como Ley de Migraciones

60 GOB.CL. Presidente firma decreto que permite a las Fuerzas Armadas apoyar el control del tráfico ilícito de personas. 12 de enero 2021. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/presidente-firma-decreto-que-permite-a-las-fuerzas-armadas-apoyar-el-control-del-trafico-ilicito-de-personas-estamos-comprometidos-con-poner-orden-en-nuestra-casa-protector-mejor-nuestras-fronteras-y-combatir-la-inmigracion-illegal/>

cinco menores de edad. Durante el procedimiento, se incautaron tres vehículos, teléfonos celulares y dinero en efectivo”<sup>61</sup>.

A pesar de los controles fronterizos y las restricciones impuestas para frenar el cruce ilegal de la frontera las redes transnacionales dedicadas al tráfico de personas han seguido funcionando. Pero, como es de conocimiento público, lo más grave que se ha producido con este tipo de cruces ilegales es que hasta fines del mes de marzo 2021 habían fallecido seis migrantes en las cercanías del complejo Fronterizo de Colchane. Una muestra de la forma en que trabajan los antisociales del tráfico humano es la muerte de una mujer migrante venezolana, de 32 años, que tras intentar ingresar de manera irregular a Chile “fue abandonada por el «coyote» que trasladaba a un grupo de migrantes ilegales, debido a su mal estado de salud”<sup>62</sup>,

Por todas estas circunstancias las autoridades chilenas han intensificado el monitoreo constante de los pasos fronterizos informales o no habilitados con el propósito de controlar el ingreso ilegal de los extranjeros y combatir al mismo tiempo las actividades comerciales ilícitas, como el tráfico de drogas y el contrabando.

## CONCLUSIONES

La migración como fenómeno histórico y estructural, ya forma parte de la globalización y siempre estará presente en la realidad de los países independientemente del tipo de políticas que manejen para controlar el flujo migratorio

En el caso de Chile, que se ha convertido, en los últimos años, en país de destino de migrantes transfronterizos y regionales, es preciso que las políticas que se apliquen estén equilibradas y consideren los derechos soberanos del país, los aspectos de la seguridad interna, especialmente frente a la trata de personas y el tráfico de migrantes y las necesidades de integración de los migrantes.

Desde luego, frente a la posibilidad de establecer controles fronterizos que prohíban el ingreso de migrantes, las líneas que orienten la renovación de la política migratoria del país deben estar en consonancia con el actual carácter que tienen las migraciones en el marco de la globalización y mundialización de la economía. Eso significa que la futura política migratoria nacional anunciada en la nueva ley de migraciones deberá asumir una actitud de respeto de los derechos humanos de los migrantes. Pero, al mismo tiempo, deberá proteger la soberanía del país instalando requisitos para controlar y cautelar la entrada, permanencia y tránsito de los migrantes por el territorio chileno buscando un equilibrio con los derechos y deberes que el derecho internacional otorga a los migrantes.

Por otra parte, el aumento del flujo de migrantes que ingresa al país por la frontera de la macrozona norte del país, que en algunas ocasiones ha llegado a confundirse con el tráfico de migrantes y la trata de personas porque estas dos actividades ilícitas la desarro-

---

61 PEÑA, J. *El Mercurio*. 11 de marzo 2021. Detienen a tres personas por tráfico de migrantes en Iquique: Entre los extranjeros había cinco menores de edad. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/03/11/1014562/Detienen-personas-migrantes-pasos-ilegales.html>

62 T13.CL. Muere mujer migrante tras intentar ingresar de manera irregular a Chile. 23 de marzo 2021. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/inmigrante-murio-intentar-ingresar-manera-irregular-chile-23-03-2021>

llan los “coyotes” por pasos no habilitados, ha llevado a las autoridades a intensificar los controles fronterizos migratorios.

En consecuencia, la nueva política migratoria de Chile no debe considerar movimientos de población sin control fronterizo, muy por el contrario, debe asegurar los factores que protejan dichos movimientos con los principios de la migración segura, ordenada, regular y responsable.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros y Artículos

- ARMIJO Canto, Natalia. Introducción. En: N. Armijo Canto (Ed.) Migración y seguridad: nuevo desafío en México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE). Disponible en: <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/pda.pdf>, México. 2011, p. 7
- BAGGIO, Fabio. Fronteras nacionales, internalizadas y externalizadas. En Anguiano Téllez, María Eugenia y López Sala, Ana María (Ed). Migraciones y fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional, Barcelona, Icaria Antrazyt/CIDOB, 2010, pp. 49-74.
- BRAVO, Guillermo. “Chile ¿Migraciones sin fronteras?”. En: *Revista Migrante* 2020, Nº 77, pp. 33-36. Disponible en: <https://incami.cl/wp-content/uploads/2020/04/Revista-Migrantes-No.-77.pdf>
- BRAVO, Guillermo. La política migratoria de Chile en tiempos de la globalización y la “Nueva Migración”. En: *Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo*. Libro Colección ANEPE No 39. Santiago. 2016. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-39.pdf>
- BRAVO, Guillermo y Norambuena, Carmen. *Procesos Migratorios en Chile. Una mirada histórica normativa*. Libro Colección ANEPE Nº 43. Santiago. 2018. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-43.pdf>
- BRETONES, F. D. y GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, J. M. “Identidad y migración: la formación de nuevas identidades transculturales”, En: H. M. Cappello y M. Recio (Eds.). *La Identidad Nacional. Sus Fuentes Plurales de Construcción*. Plaza y Valdés Editores. México. 2011. Disponible en: [https://www.academia.edu/4577111/Identidad\\_y\\_migraci%C3%B3n\\_la\\_formaci%C3%B3n\\_de\\_nuevas\\_identidades\\_transculturales](https://www.academia.edu/4577111/Identidad_y_migraci%C3%B3n_la_formaci%C3%B3n_de_nuevas_identidades_transculturales)
- BRICEÑO Monzillo, José Manuel. Nuestras fronteras con Colombia. Universidad de Los Andes. Mérida. 1982, p. 130.
- ESCOBAR, Leyla (s.f.). La inmigración en Chile: La necesidad de un Plan Nacional de Integración. y Cooperación Internacional. Diario Constitucional.cl. Santiago. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/la-inmigracion-en-chile-la-necesidad-de-un-plan-nacional-de-integracion-y-cooperacion-internacional/>
- ESPALIAT Larson, Astrid. Fronteras y límites. Una mirada desde el Derecho Internacional. *Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile*. 2011. Disponible en: <http://iei.uchile.cl/noticias/70662/fronteras-y-limites-una-mirada-desde-el-derecho-internacional>
- GONZÁLEZ Miranda, Sergio. La voz desde Lejos. La triple-frontera andina: Entre la heterología y la globalización. En: *Andamios. Revista de Investigación Social*. Vol. 12. Nº 28. Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad

de México. 2015. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v12n28/1870-0063-anda-12-28-00019.pdf>

JAIME, Davied y ROJAS, Mario. *El Mercurio*. 25 de noviembre de 2020. p. C9. Migración ilegal, tráfico de drogas y contrabando revelan la fragilidad de la extensa frontera con Perú y Bolivia. Santiago. Disponible en: <https://digital.elmercurio.com/2020/11/25/C/RH3SMEI4#zoom=page-width>

LÓPEZ Jiménez, A. El arte en la calle. En: *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 1998, N.º. 84, pp. 173-194. en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=67901>

NORAMBUENA, Carmen. “Frontera, Fronteras, Límites y Trasgresiones”: En: *Cuadernos de Historia N.º 20*. Universidad de Chile. Santiago. 2000.

PÉCOUD, Antoine y GUCHTENEIRE, Paul de. Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas En: *Migraciones Internacionales*, Vol. 3, Núm. 2. Tijuana. 2005. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v3n2/v3n2a6.pdf>

PEÑA, J. *El Mercurio*. 11 de marzo 2021. Detienen a tres personas por tráfico de migrantes en Iquique: Entre los extranjeros había cinco menores de edad. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/03/11/1014562/Detienen-personas-migrantes-pasos-ilegales.html>

RANFLA González, Arturo. Frontera política y espacio fronterizo. En: *Estudios Fronterizos Año II, Vol. I, N.º 4-5*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de Baja California. 1984. p 50. Disponible en: <http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/383>

RODRÍGUEZ, S., LABRÍN, S., DÍAZ, F. y RIQUELME, P. *La Tercera*. 1 de junio 2013. Las rutas y el funcionamiento del tráfico de inmigrantes en Chile Santiago. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-rutas-y-el-funcionamiento-del-trafico-de-inmigrantes-en-chile/>

## Documentos

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. (BCN). Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. Aprueba Reglamento de la Ley N.º 20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados. 2011. Disponible en: [https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/DTO-837\\_17-FEB-2011\\_Reglamento\\_Refugio.pdf](https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/DTO-837_17-FEB-2011_Reglamento_Refugio.pdf)

BCN. Gobierno de Chile. Decreto Ley N.º 1094, D.O. 19 de julio de 1975. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6483&idVersion=2011-04-08&buscar=1094>

DEPARTMENT OF ESTATE. United States of América. Trafficking in Persons Report 20th Edition. 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (INE). Censos de Población 1982-2012. Disponible en: [www.http://historico.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos/censo\\_poblacion\\_vivienda.php](http://www.http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos/censo_poblacion_vivienda.php)
- GOB.CL. Ministro Delgado encabeza reunión de la Macro Zona Norte en Antofagasta. 10 diciembre 2020. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/ministro-delgado-encabeza-reunion-de-la-macro-zona-norte-en-antofagasta/>
- GOB.CL. Presidente firma decreto que permite a las Fuerzas Armadas apoyar el control del tráfico ilícito de personas. 12 de enero 2021. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/presidente-firma-decreto-que-permite-a-las-fuerzas-armadas-apoyar-el-control-del-trafico-ilicito-de-personas-estamos-comprometidos-con-poner-orden-en-nuestra-casa-proteger-mejor-nuestras-fronteras-y-combatir-la-inmigracion-ilegal/>
- GOBIERNO DE CHILE. Gabinete de la Presidencia. Imparte instrucciones sobre la Política Nacional de Migraciones 2 de septiembre de 2008 Disponible en: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/Inst-Presidencial-Nº-9.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MDN). Libro de la Defensa. Santiago. 2010.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE. Mesa Intersectorial de Trata de Personas. Datos 2011–2020. 2021 Disponible en: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2021/04/Informe-estadistico-sobre-Trata-de-Personas-2011-2020.pdf> 12.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (OIM). 2006. Glosario sobre Migración. En: Derecho Internacional sobre Migraciones Nº 7. Ginebra. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)
- OIM. (s.f.). Inmigración y gestión de fronteras. Disponible en: <https://www.iom.int/es/inmigracion-y-gestion-de-fronteras>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). International Migration Report 2017. Disponible en: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf)
- ONU. United Nations Office on Drugs and Crime. Global Study on Smuggling of Migrants 2018. Nueva York. 2018. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM\\_2018\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf)
- ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos. En: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. Área de Educación. Santiago. 1948. Disponible en <http://www.museodelamemoria.cl/wp-content/uploads/2011/09/DECLARACIÓN-UNIVERSAL-DE-LOS-DERECHOS-HUMANOS.pdf>
- ONU. Carta de las Naciones Unidas. 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA (RAE). 2019. Disponible en: <https://dle.rae.es/l%C3%ADmite>

SERVICIO JESUITA MIGRANTES CHILE (SJM). Urge regular ingreso migratorio por complejo fronterizo Colchane. 2020 Disponible en: <https://sjmchile.org/2020/10/20/urge-regular-ingreso-migratorio-por-complejo-fronterizo-colchane/>

### **Prensa**

AGENCIA EFE. El ingreso ilegal de inmigrantes a Chile alcanza una cifra récord en 2019. 25 julio 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-ingreso-ilegal-de-inmigrantes-a-chile-alcanza-una-cifra-record-en-2019/20000013-4030507>

EDICIÓN CERO. Gobierno anuncia mayor control de fronteras ante aumento de flujos migratorios. En el 2018 lanzó Plan Frontera Norte. Santiago. 29 septiembre 2020. Disponible en: <https://edicioncero.cl/2020/09/gobierno-anuncia-mayor-control-de-fronteras-ante-aumento-de-flujos-migratorios-en-el-2018-lanzo-plan-frontera-norte/>

EMOL. Ministro Pérez anuncia fortalecimiento del plan Frontera Segura ante «agravamiento de la situación migratoria». 8 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/08/08/994416/Perez-fortalecimiento-Plan-Frontera-Segura.html>

EL MOSTRADOR. 06.06.2019. Tráfico de migrantes: PDI detecta envío de más de USD 1 millón desde China a Chile. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/06/trafico-de-migrantes-pdi-detecta-envio-de-mas-de-usd-1-millon-desde-china-a-chile/>

LA MALETA ABIERTA. Migrantes y COVID-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos durante la pandemia? Disponible en: <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-y-covid-19-que-estan-haciendo-los-paises-de-america-latina-con-mas-migrantes-para-apoyarlos-durante-la-pandemia/>

MIGRACIÓN EN CHILE. Tráfico de migrantes sube 53% y 91% de extranjeros ingresados ilegalmente tiene educación media y superior completa. Una plataforma del Servicio Jesuita de Migrantes. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/trafico-de-migrantes-sube-53-y-91-de-extranjeros-ingresados-ilegalmente-tiene-educacion-media-y-superior-completa/>

RADIO ADN. Detectan 166 pasos fronterizos no habilitados en el norte de Chile. Santiago, 9 de julio 2018. Disponible en: <https://www.adnradio.cl/nacional/2018/07/09/detectan-166-pasos-fronterizos-no-habilitados-en-el-norte-de-chile-3771604.html>

T13.CL. Muere mujer migrante tras intentar ingresar de manera irregular a Chile. 23 de marzo 2021. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/inmigrante-murio-intentar-ingresar-manera-irregular-chile-23-03-2021>

24 HORAS.CL. 27.05.2019. Así operaba la mayor red de tráfico de migrantes en la historia de Chile. Disponible en: <https://www.24horas.cl/nacional/asi-operaba-la-mayor-red-de-trafico-de-migrantes-en-la-historia-de-chile-3338793>

## A MÁS DE UNA DÉCADA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA: SUS INICIOS Y APROXIMACIONES A LAS FUERZAS ARMADAS CHILENAS • ∞

JOHANN GOLSWORTHY MIRANDA\*  
EMANUEL ARIAS HENRÍQUEZ\*\*  
PAULINA CAROCA VALENCIA\*\*\*  
KIMBERLY ROBLES RIVERA\*\*\*\*

### RESUMEN

*El presente artículo es una aproximación al fenómeno reciente, problemático y no natural de la transparencia en los organismos del Estado, así como su compleja relación con el ámbito de la Defensa y Fuerzas Armadas. Se realizará en primera instancia un abordaje teórico sobre la transparencia. Posteriormente, un recuento de los procesos históricos-normativos de Chile en la materia, junto con una revisión de la Ley 20.285 "Sobre acceso a la información pública" de 2008 así como de los cuerpos normativos vinculados a las Fuerzas Armadas y ámbito de la Defensa que limitan su aplicación. A partir de esto, se sostendrá que muchos de los desafíos que enfrentan actualmente las Fuerzas Armadas en materia de transparencia son los desafíos que, transversalmente, deben afrontar los organismos de la Administración Pública.*

**Palabras clave:** Transparencia; información pública; Fuerzas Armadas; reserva; secreto.

- 
- Este artículo es producto de la investigación ANEPE N° 202013 "A más de una década desde la implementación y ejecución de la Ley de Transparencia en las Fuerzas Armadas: balances y nuevos desafíos".
  - \* Administrador Público de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Magíster en Ciencias Militares mención Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército y Diplomado en Toma de decisiones Complejas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente se desempeña como Encargado de Extensión y Vinculación con el Medio de la Academia Politécnica Militar del Ejército de Chile. johann.golsworthy@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8062-2472>
  - \*\* Egresado de la Licenciatura de Estudios Internacionales (USACH). Actualmente se desempeña como Investigador Independiente. emanuel.arhen@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8338-206>
  - \*\*\* Administradora Pública (USACH) y Diplomada en Compras Públicas de la Universidad del Desarrollo en conjunto con la Academia SUBDERE, actualmente se desempeña como Asesora de Subsistencias en las División de Adquisiciones del Ejército de Chile. paulina.caroca@usach.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4091-9532>
  - \*\*\*\* Administradora Pública (USACH), actualmente se desempeña como Asistente de Asuntos Políticos y Prensa en la Embajada de México en Chile. kimberlyroblesrivera@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1495-2032>
  - ∞ Fecha de recepción: 0030920 - Fecha de aceptación: 080621.

## OVER A DECADE OF THE TRANSPARENCY LAW: ITS BEGINNINGS AND APPROACHES TO THE CHILEAN ARMED FORCES

### ABSTRACT

*This article is an approximation to the recent, problematic and unnatural phenomenon of Transparency in State agencies, as well as its complex relationship with the Defense and Armed Forces field. In the first instance, a theoretical approach to Transparency will be carried out. Subsequently, an overview of the historical-regulatory processes of Chile in the matter, along with a revision of the Law 20.285 "On access to public information" of 2009, as well as the regulatory bodies linked to the Armed Forces and the field of Defense that limits its application. Based on this, it will be argued that many of the challenges currently facing the Armed Forces in terms of Transparency are the challenges that, across the board, Public Administration agencies must face.*

**Key words:** *Transparency; public information; Armed Forces; reserve; secret.*

## HÁ MAIS DE UMA DÉCADA DA LEI DE TRANSPARÊNCIA: SEUS INÍCIOS E ABORDAGENS PARA AS FORÇAS ARMADAS CHILENAS

### RESUMO

*O presente trabalho contém uma abordagem do recente fenômeno, problemático e não natural da Transparência nos organismos do Estado, bem como sua complexa relação com o âmbito da Defesa e Forças Armadas. No primeiro lugar, será feita uma abordagem teórica sobre a Transparência. Logo depois, uma contagem dos processos históricos-normativos do Chile nessa área, junto com uma revisão da Lei 20.285 "Sobre acesso à informação pública" de 2008 e dos corpos normativos vinculados às Forças Armadas e ao âmbito da Defesa que limitam sua aplicação. Com base nisso, será argumentado que muitos dos desafios que as Forças Armadas enfrentam atualmente em termos de Transparência são os desafios que, de forma transversal, os órgãos da Administração Pública devem enfrentar.*

**Palavras-chave:** *Transparência; informação pública; Forças Armadas; reserva; segredo.*

### 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de una Agenda para la Modernización del Estado, se promulga en el año 2008 la Ley Nº 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, conocida como "Ley de Transparencia" (LT), sentando las bases del principio de transparencia de la función pública y del derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado,

los métodos para hacerlo efectivo y las excepciones al mismo. Entre sus disposiciones, esta ley establece algunas reservas vinculadas a las Fuerzas Armadas (en adelante, FF.AA.), en atención a la importancia de la seguridad y la soberanía de la nación. En ese sentido, resulta interesante estudiar fenómenos relativos a la aplicación de esta ley en las FF.AA., considerando la nueva labor que ésta implicó para los distintos órganos de la administración del Estado, además del plano histórico en el que tomó lugar.

El presente artículo describe el surgimiento de esta ley, así como su desarrollo e implementación vinculado a las FF.AA. Estos organismos representan un sector de la Administración Pública en donde, en circunstancias normales (sin una amenaza latente), resultan de interés secundario para la ciudadanía; y que, además, como sector vinculado a la seguridad, evoluciona de manera más dilatada con relación a otras dimensiones del Estado<sup>1</sup>. Sin embargo, en un contexto donde existe una creciente demanda por transparencia ante distintos actos de corrupción<sup>2</sup>, las FF.AA. han debido modernizar y reestructurar sus procesos, acatando las disposiciones de la LT; de tal manera, esta normativa acoge el secreto o reserva de información de las instituciones del Estado, cuando estas revisten un peligro que pudiera amenazar el bien común y la seguridad de la nación, entre otras, y donde los organismos castrenses son las instituciones del Estado que tienen la mayor cantidad de información que puede ser clasificada como reservada o secreta<sup>3</sup>.

Bajo este orden de ideas, en la primera sección del artículo, se hará una breve revisión teórica ligada a la transparencia, con el fin de identificar los principales postulados en esta materia. La segunda parte, versará un análisis del panorama internacional, identificando indicadores para conocer la realidad latinoamericana en materia de transparencia. Posteriormente, en el tercer apartado, se expondrán los motivos que impulsaron a que Chile elaborara la Ley N° 20.285, así como los principales hechos que pavimentaron el camino para su incorporación en el cuerpo legislativo chileno. En este contexto, se explicará con una breve reseña la estructura de la ley, y los principales mecanismos que dispone la misma para que los ciudadanos ejerzan los derechos que otorga este cuerpo jurídico. Finalmente, se hará una breve referencia a las condiciones de reserva en las FF.AA., junto con otros cuerpos legislativos.

Considerando lo anterior, más de una década ha pasado desde que Chile inició diversos procesos de modernización del Estado, con el fin de alcanzar una mayor transparencia y generar mecanismos de confianza mutua con las naciones vecinas y con la ciudadanía. En 2020 se cumplieron 11 años desde la plena aplicación de la LT, y bajo este precepto, se pretende describir cómo se ha aplicado este proceso de transparencia y acceso a la información, de manera particular en las FF.AA., señalando su impacto y singularidad legislativa, junto con la forma en la que se le ha dado cumplimiento a esta normativa desde los organismos castrenses: ¿cómo se gestó la ley de transparencia? ¿cuál es la importancia de la LT

---

1 ÁLVAREZ, Veloso, David. Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto al escrutinio público. Flacso-Chile. Boletín del programa seguridad y ciudadanía No1, 2006. p. 1.

2 *Ibíd.* p. 2.

3 SOUSA O., José. La Experiencia de Chile en la Transparencia y Acceso a la Información: El cambio institucional del Gobierno Central ante las nuevas disposiciones normativas. [en línea]. Tesis (Magíster en Gestión y Políticas Públicas). Santiago, Chile: Universidad de Chile - Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, 2010. p. 29.

y su impacto en las FF.AA.?, y ¿de qué manera coexiste la LT con los elementos reservados, propios de las FF.AA.?

## 2. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

¿Qué es la Transparencia? La respuesta a esta pregunta depende de a quien se le realice y el contexto en que se ejecute. Para fines del presente trabajo y a partir de la revisión bibliográfica, se abordará y desarrollará una definición de transparencia con relación a la Administración del Estado<sup>4</sup>.

La primera consideración que es importante tener presente, es que la transparencia es un elemento no natural, cuyo desarrollo dependerá en primera instancia de la voluntad y posterior existencia de una política y planes claros al respecto, encargados de definir tanto los recursos como las normas necesarias para su funcionamiento. Al mismo tiempo, su conservación y profundización requerirán de la adopción de una cultura organizacional favorable a su ejercicio, la que deberá ser promovida y resguardada de manera constante. A partir de lo dicho, queda también en claro que la transparencia no es simplemente información<sup>5</sup>.

Si bien el concepto de transparencia puede llegar a parecer intuitivo, el mismo ha evolucionado con el tiempo, partiendo de definiciones más bien restringidas, como la de Naesens<sup>6</sup>, quien la define como *“una práctica o instrumento que utilizan las organizaciones para publicar y volver pública cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones”*. Yendo un paso más allá, Ugalde define transparencia *“como una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen costos de acceso a la información del gobierno”*<sup>7</sup>. Por su parte Armengol y Schuster, en una definición mucho más amplia del término, pues entienden la transparencia, en el ámbito de la función pública, *“como un atributo, una práctica, una garantía legal, un valor organizacional o un elemento que contribuye a fortalecer los valores de la democracia y a incrementar la eficacia en el quehacer gubernamental”*<sup>8</sup>.

Visto lo anterior, se puede afirmar que la transparencia es una acción deliberada<sup>9</sup> que puede ser desde una cualidad presente en una organización (sea esta o no de carácter gubernamental), hasta un elemento intrínseco y propio del buen ejercicio de lo público en un sistema democrático, eficaz y eficiente, aplicable a todas sus áreas y que se caracteriza por

---

4 La necesidad de realizar esta aclaración se justifica en tanto las posibles diferencias que puedan llegar a haber, como señala Cunill en relación a otros contextos, como lo es el ámbito político, ámbito empresarial, ONG u otro tipo de organizaciones.

5 CUNILL, Nuria. La transparencia en la gestión pública: Cómo construir viabilidad. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública N° 8, México. 2006.

6 NAESSENS, Hilda. Ética pública y transparencia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional, Sep. 2010, Santiago de Compostela, España.). México. 2010. p. 212.

7 UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia: El caso de México. Instituto Federal Electoral, México. 2002. p. 17.

8 ARMENGOL, Ángel & SCHUSTER, Juan. Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal. Instituto de la Contaduría Pública. Horizontes de la Contaduría No. 1, Universidad Veracruzana. 2014. p.128.

9 *Ibíd.* p. 229.

la entrega de información por medio de un sistema de clasificación y difusión adecuados, a los demandantes o solicitantes de la misma.

Es menester aclarar que, si bien la transparencia implica el poner a disposición del público información gubernamental potencialmente susceptible de ser revisada, analizada y, en su caso, utilizada como herramienta para sancionar en caso de anomalías, esto equi-para al concepto de “Transparencia” al de “Rendición de Cuentas”, siendo el primero un parte del sistema global que implica el segundo<sup>10</sup>.

## 2.1 Beneficios de la transparencia

Aguilar<sup>11</sup>, en el contexto de los regímenes democráticos, establece cinco funciones específicas de la transparencia:

- Evaluación de gobernantes: Probablemente la función más conocida de las cinco, es aquella que permite a los ciudadanos castigar o premiar (sin perjuicio de otros canales de información, incluso pudiendo llegar a apoyarlos) el desempeño de autoridades y/o gobernantes.
- Rendición de cuentas: Siendo notablemente asociadas las nociones de Transparencia y Rendición de Cuentas, la primera funciona como uno de los mecanismos para que los gobernantes respondan por aquello que hacen o han dejado de hacer en relación a sus deberes públicos.
- Control del poder público: *“A menudo la transparencia ha sido caracterizada como uno de los varios elementos que, en la democracia liberal, limitan al poder del Estado”*<sup>12</sup>, evitando el ejercicio de abusos por parte de políticos y funcionarios, garantizando derechos fundamentales, limitando e incluso inhibiendo la comisión de conductas inadecuadas.
- Fortalecer la autoridad política: Uno de los efectos paradójicos de la Transparencia es que al mismo tiempo que limita el poder de los gobiernos, también es capaz de aumentarlo por medio de la generación de confianza, lo que ayuda a fortalecer la aprobación de las decisiones gubernamentales, mejorando también la relación con los ciudadanos y disminuyendo los costos de transacción.
- Detección y corrección de errores: Esta se trata de una forma particular en que la Transparencia fortalece a los gobiernos: Mejorar de la capacidad cognitiva. Esta mejora se debe a que *“la transparencia puede establecer un entramado institucional el cual, si funciona de manera adecuada, facilita que la toma de decisiones sea más concienzuda y hace que sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos”*<sup>13</sup> al ser las instituciones que garantizan el acceso a la información no son

---

10 UGALDE. Op. Cit. p. 17.

11 AGUILAR, José Antonio. Transparencia y democracia: Claves para un concierto. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México, 2015. pp. 29-30.

12 Ibíd. p. 31.

13 Ibíd. p. 33.

solamente del interés los ciudadanos, sino que también de otras instituciones y tomadores de decisiones.

Las cinco funciones anteriormente mencionadas no son solo aplicables a los gobiernos dentro de los sistemas democráticos, sino que tanto individual como grupalmente al conjunto de instituciones que conforman el Estado.

## 2.2 Problemas para la transparencia

Al no ser la Transparencia un elemento natural de las organizaciones<sup>14</sup>, su implementación en los sistemas de administración modernos no está exenta de dificultades, pues se habla de una idea a veces extraña para los funcionarios a la que pueden llegar a mostrar rechazo (la exposición no es algo que en general acomode a las personas). A esta dificultad también se debe sumar la falta de experiencia, la cantidad y calidad de recursos existentes, así como el diseño de una adecuada normativa, la ralentización de los trámites burocráticos, el tiempo necesario para que los cambios, la adopción e interiorización de nuevas y mejores prácticas<sup>15</sup>, el costo de elección, mayores niveles de estrés, entre otros factores. “Por eso, la transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado”<sup>16</sup>.

## 2.3 Límites de la transparencia: Seguridad y Defensa

Según Ackerman, el acceso a la información pública puede llegar a facilitar la construcción de un Estado mucho más honesto, eficaz y eficiente en términos generales<sup>17</sup>, de modo que es necesario tener igualmente presente la existencia de organizaciones que, para funcionar correctamente, requieren de algún nivel (mayor o menor) de discreción<sup>18</sup> respecto a decisiones adoptadas, el contenido de documentos, actos realizados o quiénes han participado en ellos. La apelación a la necesidad de la limitación de la información a causa de los potenciales riesgos que la publicación de la misma puede llegar a significar, no es una novedad, especialmente en asuntos relacionados con la seguridad y/o defensa.

## 3. TRANSPARENCIA EN EL ESTADO

Si bien y como señalan Armengol & Schuster<sup>19</sup>, existe un amplio consenso (especialmente en el ámbito académico) respecto al rol de la transparencia en la función pública y el fortalecimiento de los valores democráticos, esta relación no ha sido siempre

---

14 VERGARA, Rodolfo. La transparencia como problema. *Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México*. 2008. p. 5.

15 *Ibíd.*

16 *Ibíd.*

17 ACKERMAN, John. Introducción: Más allá del acceso a la información. *En: ACKERMAN, John. Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México. Siglo XXI*. 2008. p. 11.

18 VERGARA. *Op.cit.* (2008)

19 ARMENGOL, Ángel & SCHUSTER. *Loc. Cit.*

tan evidente ni tan antigua como pudiera llegar a parecer hoy en día<sup>20</sup>. Mientras que, en la teoría política, la reflexión sobre la importancia y beneficios de la difusión de la información pública no es algo nuevo<sup>21</sup>, su aplicación en el funcionamiento del Estado es una historia diferente.

De acuerdo con los datos publicados por el Global Right to Information Rating (GRIR) hasta 2019, es recién a contar de 1980 que puede comenzar a hablarse de la promulgación casi ininterrumpida de leyes nacionales sobre transparencia. La situación es todavía más llamativa al notar que, es en 1999 que se produce un incremento importante en el número de leyes nacionales publicadas anualmente, siendo la década del 2000 sin lugar a dudas el periodo de mayor producción en la materia.

**TABLA N° 1**  
**Leyes Nacionales sobre TAI publicadas entre 1766 a 2019**

|                    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |              |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|
| <b>Año</b>         | 1766 | 1951 | 1966 | 1970 | 1978 | 1982 | 1983 | 1985 | 1986 | 1987 | <b>Total</b> |
| <b>N° de Leyes</b> | 1    | 1    | 1    | 2    | 2    | 2    | 1    | 1    | 1    | 1    | <b>13</b>    |
| <b>Año</b>         | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | <b>Total</b> |
| <b>N° de Leyes</b> | 1    | 0    | 2    | 1    | 2    | 0    | 3    | 2    | 2    | 6    | <b>19</b>    |
| <b>Año</b>         | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | <b>Total</b> |
| <b>N° de Leyes</b> | 7    | 2    | 7    | 9    | 5    | 7    | 2    | 6    | 6    | 3    | <b>54</b>    |
| <b>Año</b>         | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | <b>Total</b> |
| <b>N° de Leyes</b> | 1    | 7    | 1    | 6    | 5    | 4    | 7    | 5    | 5    | 1    | <b>42</b>    |

Elaboración propia a partir de la información disponible en: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

Los datos publicados por GRIR dan cuenta de que la mayoría de Estados que actualmente cuentan con una política nacional sobre transparencia y otros temas relacionados (como derecho de acceso a la información), no tienen más de veinte años de experiencia en la materia. La situación es todavía más llamativa al notar que, de estos, poco menos de la mitad no alcanzan los diez años de experiencia.

Finalmente, a diferencia de otras reivindicaciones fuertemente valoradas por su carácter democrático, la demanda por transparencia no es en primera instancia una exigencia ciudadana<sup>22</sup>. De acuerdo con Cunill<sup>23</sup>, su emergencia y posición privilegiada en la agenda internacional fue consecuencia de múltiples factores:

20 Recordando como se dijo anteriormente, que la transparencia no es un elemento natural de las organizaciones.

21 AGUILAR. Op. Cit. p. 23.

22 *Ibíd.* p. 11.

23 CUNILL, Nuria. Op. cit. (2015)

- **Caída de los autoritarismos**

Por su naturaleza, contraria a la libre circulación de la información, el fin de regímenes autoritarios implicó sin lugar a duda una condición necesaria para la adopción de políticas sobre transparencia en distintos Estados.

- **Las necesidades de mercado**

Si bien Cunill<sup>24</sup> no demerita el rol del mercado a la hora de hablar sobre transparencia, Aguilar<sup>25</sup> es bastante más enfático a la hora de señalar que la causa de su creciente importancia en el ámbito nacional e internacional se debió más a factores económicos que políticos. Para este último, la adopción de marcos jurídicos que aseguraran el derecho de acceso a la información y transparencia de las entidades públicas nace a partir del proceso de *“globalización de los mercados y de la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento”*<sup>26</sup>.

A partir de lo anterior se explica, que al menos en sus inicios, algunos de los grandes promotores de la Transparencia hayan sido organismos económicos, como lo son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Banco Mundial, al igual que las ONG vinculadas al mundo empresarial, como lo es Transparencia Internacional, surgida en Alemania e impulsada por organizaciones empresariales reconocen en la transparencia y acceso a la información una conexión directa con la lucha contra la corrupción y las oportunidades económicas que las empresas puedan tener<sup>27</sup>

- **Reforma del Estado: La Nueva Gestión Pública**

Mientras que Cunill<sup>28</sup> considera como posible y en un plano más limitado el que las reformas al Estado hubieran influido en la valorización de la transparencia, para Vergara dichas reformas, impulsadas por las ideas de la Nueva Gestión Pública, vieron en la Transparencia un mecanismo de control adecuado (aunque no suficiente por sí mismo), a la hora de enfrentar los desafíos planteados por un modelo de gestión y organización que tiene como consecuencia *“la aparición de multitud de organismos y comisiones de carácter técnico, semiautónomos del gobierno central, encargados de asuntos y problemas específicos, los cuales se ponen bajo la responsabilidad de un gerente”*<sup>29</sup>.

#### **4. CHILE REACCIONA ANTE EL CONTEXTO INTERNACIONAL: Cómo se gestó la Ley sobre Acceso a la Información Pública en Chile**

La Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública es una normativa relativamente nueva y reciente (recordando que esta se promulga el año 2008 y entra en vigor en 2009; sin embargo, no es el primer acercamiento que Chile posee hacia una mayor accesibilidad de información y rendición de cuentas a la ciudadanía. La primera “aproximación” que

---

24 Ibíd.

25 AGUILAR. Loc. Cit.

26 Ibíd.

27 CUNILL, Nuria. Loc. Cit.

28 Ibíd.

29 VERGARA, Rodolfo. Op. Cit. p. 30.

existió en Chile, respecto a la probidad, transparencia y modernización en los procesos del aparataje estatal, se da con la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994<sup>30</sup>. Esta Comisión tuvo por objeto:

- a) *“Estudiar la legislación nacional vigente en materia de probidad funcionaria con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas.*
- b) *Analizar el funcionamiento de los mecanismos de control y fiscalización existentes con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas.*
- c) *Sugerir eventuales perfeccionamientos o reformas de la legislación vigente en torno al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.*
- d) *Evaluar la reglamentación vigente en materia de contratos y licitaciones del Estado con el objeto de proponer eventuales perfeccionamientos y reformas destinados a garantizar la transparencia de los procedimientos.*
- e) *Revisar la legislación vigente respecto a los conflictos de interés incompatibles entre sí de quienes ejerzan funciones públicas con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas.*
- f) *Sugerir políticas que tienda a cautelar los intereses públicos y a prevenir y sancionar el uso indebido de influencias.*
- g) *Estudiar los delitos que dicen relación con la ética pública configurados en la legislación vigente y hacer un catastro de aquellos actos reñidos con la ética pública que no estén tipificados como delitos”<sup>31</sup>.*

Como indica, se buscó que distintos expertos, académicos y autoridades sugiriesen, en un plazo de cien días, propuestas para mejorar aquellas falencias detectadas.

De tal modo, para efectos de esta investigación y sobre aquellos aspectos relacionados con el segundo objetivo, las sugerencias emanadas del Informe elaborado por la comisión fueron las siguientes:

#### **a. Control y prevención de la corrupción:**

Uno de los propósitos de la comisión fue generar propuestas relativas al control ejercido por la ciudadanía, respecto de los procesos y gestión del Estado. Para esta comisión era esencial hacer operativos los mecanismos y prácticas, aplicables a la sociedad civil, y que tuviesen como norte vigilar y evaluar de manera continua las actividades de los agentes del Estado y sus instituciones. Además, este control debía ser ininterrumpido.

Cabe señalar, también, que hasta 1996 no era obligatorio para los organismos públicos rendir cuentas públicas y periódicas de sus objetivos, proyectos, actividades y resul-

---

30 PRECHT R., Alberto. El derecho de acceso a la información en Chile: historia e implementación. Tesis (Memoria de título para optar al grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2015. [En línea]. [Fecha de consulta: 30 de junio 2020]. pp. 6–11

31 Decreto N° 423. Crea la Comisión Nacional de Ética Pública. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de abril de 1994. p. 1.

tados, y por ello la comisión sugirió una legislación sobre el acceso de la ciudadanía a la información pública que propendiera, entre otras cosas, a un control constante y público.

Finalmente, con esto se buscaría forjar, o bien, reavivar en la ciudadanía el sentimiento y la intención de cautelar o fiscalizar los asuntos públicos y los intereses generales (“bien común”), disminuyendo así el sentimiento de indiferencia, apatía y desconfianza en el quehacer público.

Por ello, el control social se traduciría en una combinación de acceso a la información para la ciudadanía, compromiso y organización social, y una participación vinculante e incidente en las decisiones públicas.

## **b. Ley de Acceso a la Información Pública**

Para la comisión, solo una ciudadanía suficientemente informada de la gestión pública podía ejercer un control activo en esta área. Por ello, se consideró que la transparencia, sistematicidad y fluidez de la información pública sería un objetivo social prioritario. Para tal efecto, estimó necesario legislar sobre el acceso a la información pública (documentos, actas e informes sobre materia pública, entre otros) y, ¿qué debía contener esta legislación?

En primer lugar, debía detallar los procedimientos o etapas para lograr acceder a la información, junto con una definición clara de los plazos para este proceso. Por otro lado, y en relación con la información reservada o delicada, tendría que puntualizar en qué casos o excepciones se podría recurrir a ese criterio para denegar el acceso a la misma y, en último lugar, también debería definir los mecanismos de resolución ante discordancias entre la ciudadana que efectuase la solicitud de acceso a la información y el organismo incumbente.

Finalmente, con la aprobación de esta ley, se buscaba fortalecer el rol de los medios de educación social ligados a difusión y escrutinio de la actividad de los poderes del Estado, a fin de dar a conocer de manera efectiva y clara el desempeño de los organismos públicos, permitiendo de todos modos que, si existía alguna duda por parte de la ciudadanía, esta fuera dada a conocer mediante canales establecidos.

La mayor contribución que significó el trabajo de esta comisión fue poner en la agenda de gobierno el interés por la transparencia y la probidad en los actos administrativos del Estado, razón por la cual se envía al parlamento diversos proyectos de ley que pretendían abarcar estos tópicos nuevos para la Administración Pública chilena.

Surge de esta contribución, en el año 1999, la Ley 19.653 sobre “Probidad Administrativa aplicable a los órganos de Administración del Estado”<sup>32</sup>. Esta ley abarcaría, entre algunos tópicos, lo discutido en el informe de la Comisión Nacional de Ética Pública respecto a la probidad; sin embargo, y dado a que de manera interna el proyecto inicial presentaba contradicciones respecto de cómo tratar la información, como, por ejemplo, el hecho de que indicase a grandes rasgos:

---

32 PRECHT R., Alberto. Op. Cit. pp. 22–53.

*“(...) en su artículo 7 inciso 2 como Principio General de la Administración del Estado que “... Las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado son públicas, salvo las excepciones que establezca la ley...” y en su artículo 21 en su primer numeral como conducta contraria a la probidad administrativa el “Negar información o documentación que haya sido solicitada en conformidad a la ley”<sup>33</sup>.*

Por este tipo de contradicciones se dio lugar a una serie de informes elaborados por las Comisiones de Constitución de la Cámara de Diputados y de Senadores, quienes tras una extensa discusión legal (de años) respecto de qué información sería considerada pública y accesible a la ciudadanía y cuál no, finalmente aprobarían y sería así publicada la ley<sup>34</sup> en 1999.

Si de hitos importantes respecto de la importancia de sentar la transparencia como un elemento fundamental dentro de los ejercicios plenos de la democracia y el acceso a la información se trata, en Chile es crucial el caso “Claude–Reyes”.

Para contextualizar y según Sousa, en el año 1998 existió en el citado país una iniciativa de la empresa forestal extranjera Trillium de explotar una cantidad -no menor- de 250 mil hectáreas de lenga en la zona austral, lo que tendría presumiblemente efectos negativos a nivel ambiental. Ante esto, representantes de la sociedad civil y política, como organizaciones medioambientales y parlamentarios, pidieron al Comité de Inversiones Extranjeras que se les facilitara información relativa al impacto y consecuencias de tal actividad en el ecosistema y el medioambiente, lo que les fue denegado. El agravante en este caso particular resulta en las constantes negativas por parte del Estado chileno de facilitar antecedentes respecto de este proyecto, motivo por el cual estos representantes decidieron recurrir a instancias superiores, llegando así a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), quien condenó en el año 2006 al Estado chileno por negarse a entregar los datos requeridos y transgrediendo así el derecho de acceso a la información<sup>35</sup>.

Sousa comenta que el fallo de la Corte tuvo dos elementos importantes que posteriormente debían ser considerados dentro del ejercicio de la gestión pública: además de reconocer el derecho de acceso a la información, exige al Estado a cuestionarse la obligación de otorgar los mecanismos o prácticas adecuadas y pertinentes de acceso a la información para todo aquel interesado en disponer de ella sin mayores cuestionamientos<sup>36</sup>. En este sentido, Contreras expone que la Corte IDH tuvo como uno de los fundamentos para la resolución de este caso, la estimación de que todas las actuaciones del Estado deben estar conducidas por el principio de publicidad y transparencia, puesto que faculta a las personas que estén bajo su jurisdicción, el ejercicio pleno de un control social que les permita

---

33 Ibid. p. 23.

34 Para efectos de esta investigación, se precisa en el Artículo 7 de este cuerpo normativo, que las únicas causales por las cuales se podrá negar el acceso o entrega de información pública, será la reserva o el secreto, los cuales se encontrarán debidamente definidos en las disposiciones legales o reglamentarias correspondientes, o bien que su divulgación o conocimiento “afecte la seguridad de la nación o el interés nacional”, y existirán disposiciones legales que definirán los casos en los cuales la documentación se considera secreta o reservada, los cuales obrarán en pro de los órganos estatales.

35 SOUSA O., José. Op. Cit. pp. 14–15.

36 Ibid.

“cuestionar, indagar y considerar” qué nivel de logro se da en el desempeño de la función pública. Ello, por tanto, presiona -en general- a la Administración Pública, a ser consciente de entender esta nueva realidad, y adaptarse a ella<sup>37</sup>.

Por otro lado, otro hito destacable dentro de la evolución del sistema normativo chileno, basado en el interés de volver accesibles a la ciudadanía la información pública, es la dictación de la Ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. En el artículo 16 de este cuerpo legal, se determinan como principios rectores la publicidad y la transparencia de los actos, indicando que los procedimientos administrativos serían ejecutados con transparencia, a fin de promover el conocimiento de los contenidos, decisiones y trámites involucrados en él, salvo aquellas excepciones determinadas en las demás leyes o reglamentos.

Para Pretch<sup>38</sup>, esta normativa reviste de vital importancia dentro de la modernización del Estado y la incorporación del concepto de “transparencia” en las gestiones gubernamentales, ya que después de la aprobación de esta norma, se colocan en el ámbito público y de fiscalización por parte de la ciudadanía, diversos escándalos que implicaban corrupción dentro del Estado, y entre los cuales se pueden mencionar el “Caso Coimas”, “Caso Sobresueldos” y el “Caso MOP-GATE”<sup>39</sup>, lo cual tendría un impacto en la labor vigilante de los chilenos interesados en el desempeño y el trabajo del sector político.

Así, sucesivamente la transparencia, publicidad y probidad en el ejercicio de la función pública toma una relevancia más notoria y protagonista, de modo que en el año 2005 se da lugar a una Reforma Constitucional, que posteriormente vería concretizada esta modificación, con la promulgación y entrada en vigor de la Ley 20.050. Este cambio en la Carta Magna se produjo en el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos, tras un importante consenso entre las principales fuerzas políticas<sup>40</sup>, y donde se buscaba generar una modificación a la Constitución Política de 1980 (también abreviada como CPR), tales como la reforma al Tribunal Constitucional, al sistema electoral binominal y a la designación de senadores vitalicios, entre otras, buscando sentar las bases del establecimiento democrático en el país.

---

37 CONTRERAS V., Pablo. Secretos de Estado. Transparencia y Seguridad Nacional. Santiago, Chile. Editorial Legal Publishing, 2014. pp. 28–30.

38 PRECHT R., Alberto. Op. Cit. pp. 61-65.

39 **Tres casos de corrupción de interés: a) Caso Coimas:** se da lugar en el año 2002, y consiste en que surge una denuncia por parte del empresario Carlos Filippi, quien informa haber pagado 15 millones de pesos a Patricio Tombolini, subsecretario de Transportes de tal periodo, a fin de que se pusiera en funcionamiento una planta de revisión técnica en Rancagua, teniendo como involucrado a diversos diputados. **b y c) Caso Sobresueldos y MOP-GATE:** se da durante el gobierno de Ricardo Lagos (200-2006), y consiste en que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) paga sobresueldos a funcionarios por trabajos que no se habrían llevado a cabo, mientras que la empresa Gestión Ambiental y Territorial Sociedad Anónima (GATE S.A.) habría recibido pagos infundados por las autopistas concesionadas y sus proyecciones desde 1997, desde lo cual se habría concluido un fraude total al Fisco por 1.253 millones de pesos

40 DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. La reforma constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes [online]. 2009, [citado 2020-07-25] en Actualidad Jurídica (UDD), Año X, N° 20: pp. 35-69. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/La-reforma-constitucional-del-a%C3%B1o-2005.pdf>

Tanto Vivanco<sup>41</sup> como Pretch<sup>42</sup> concuerdan en señalar que la probidad dentro de las acciones del Estado, junto con otorgar la calidad de público, a los actos, resoluciones, disposiciones y cualquier otra acción similar emanada de los órganos estatales son elementos coincidentes de la transparencia. También señala que una ley de quórum calificado será la única que podrá definir qué documentos serán considerados reservados o secretos. De este modo la CPR fija un elemento clave para un Estado de derecho. Asimismo, este cambio constitucional reviste especial significancia pues, como plantea Quintana, determina un impacto directo e inmediato en el vínculo entre la ciudadanía y el Estado, dado que obliga a éste a generar una “nueva relación” con los ciudadanos<sup>43</sup>. Se determina en la Carta Magna, eso sí, ciertos alcances de dicha publicidad.

Tres años más tarde, también en un mes de agosto, se promulga la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública (puesta en vigencia el año 2009), permitiéndole a la legislación chilena dar un nuevo paso en lo que refiere a transparencia, llenando así importantes vacíos en la materia, y concretando un capítulo en la historia de la probidad y transparencia en el país, ante las diversas interpretaciones que se le daban en la práctica<sup>44</sup>. De esta manera, se inicia una nueva etapa para Chile al respecto, en la cual el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, quien promulgó esta ley, esperaba que se afianzara “la cultura democrática”, confiando en que “*cuando hay transparencia, el Estado se acerca a los ciudadanos*”<sup>45</sup>.

## 5. LEY N° 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Junto con definir e instaurar en la legislación una serie de principios asociados a la transparencia de la información, la Ley 20.285 entrega las directrices de los procedimientos para solicitar información y determina cuál es la información que debe ser puesta a disposición por parte de los organismos de la Administración del Estado, cuáles de éstos están en la obligación de hacerlo, y cuáles pueden mantenerla en reserva o secreto y bajo qué circunstancias. Así, se estipula que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de los órganos de la Administración del Estado, la cual comprende datos contenidos en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda aquella información que se elabore con presupuesto público. Este mandato articula las bases de la regulación sobre acceso a la información pública, sentando la responsabilidad de la observancia de su cumplimiento tanto en el control interno de los propios órganos de la Administración del Estado, así como en Consejo para la Transparencia y la Contraloría General de la República.

---

41 VIVANCO M., Ángela. Transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado: una normativa para Chile, 2008. Revista Chilena de Derecho, [En línea]. Vol 35 n.2. pp.371-391, 2008 [Fecha de consulta: 15 de mayo 2020]. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372008000200011](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372008000200011). ISSN: 0718-3437. pp. 385-386.

42 PRECHT R., Alberto. Op. Cit. pp. 65-77.

43 QUINTANA B., Augusto. Reformas a las bases de la institucionalidad: Entre lo superfluo, el contrabando y la inocencia. Revista de Derecho Público, 2006, no 68, pp. 160-185.

44 Ibíd.

45 EL MOSTRADOR. Bachelet promulga ley de Transparencia y Acceso a Información del Estado. El Mostrador [en línea], 11 agosto, 2008. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/08/11/bachelet-promulga-ley-de-transparencia-y-acceso-a-informacion-del-estado/>

### **5.1. Transparencia Activa**

Uno de los primeros títulos de la Ley de Transparencia versa sobre la Transparencia Activa. Esta dimensión de la ley instala un deber proactivo con el cual deben trabajar los organismos públicos, de manera que los sitios electrónicos de los mismos mantengan constantemente a disposición de las personas todos los actos y documentos que han sido publicados en el Diario Oficial y que se vinculen con las funciones, competencias y responsabilidades de esa institución.

De esta manera, se define una serie de elementos de cada organismo, que deben permanecer a disposición del público en sus sitios electrónicos respectivos. Cuando los órganos y/o servicios no cuenten con un sitio web propio, deben mantener esta información publicada en el portal electrónico del ministerio del cual dependen o se relacionen con el Ejecutivo. Los datos que forman parte de esta exigencia son:

1. Estructura orgánica.
2. Facultades, funciones y atribuciones de cada unidad.
3. Marco normativo aplicable.
4. Personal a planta, a contrata y a honorarios, con sus respectivas remuneraciones.
5. Contrataciones para suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de distintos apoyos (asesorías, consultorías, etc.).
6. Transferencias de fondos públicos que efectúan a todo tipo de destinatario.
7. Actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
8. Trámites y requisitos necesarios para tener acceso a los servicios que presta el órgano.
9. Diseño, montos asignados y criterios de acceso a programas de subsidios y beneficios que ofrece el órgano, junto con nóminas de beneficiarios de programas sociales en ejecución.
10. Mecanismos de participación ciudadana, cuando corresponda.
11. Datos sobre el presupuesto asignado e informes sobre la ejecución de este.
12. Resultados de auditorías al ejercicio presupuestario del órgano, y las aclaraciones relativas, en su caso.
13. Entidades en las que el órgano tenga participación, representación e intervención.
14. Vínculo al portal de compras públicas, en adquisiciones sometidas a ese sistema.
15. Registros indicados por la Ley 19.862, en el caso de transferencias de fondos públicos que regule dicha ley.

### **5.2. Principios de la ley**

Entre estos principios se define e instaura entre los primeros artículos de la legislación el principio de transparencia de la función pública, mismo que busca respetar y caute-

lar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración estatal. Posteriormente, en el artículo 11 del Título IV, se establece que el derecho de acceso a la información a los órganos de la Administración del Estado reconoce los principios de: relevancia, de la libertad de información, de apertura o transparencia, de máxima divulgación, de divisibilidad, de facilitación, de la no discriminación, de la oportunidad, del control, de la responsabilidad y de la gratuidad. La definición de cada uno de ellos puede expresarse en la siguiente gráfica:

**Tabla N° 2**  
**Principios del derecho al acceso a la información pública**

| <b>Principio</b>              | <b>Definición</b>   |
|-------------------------------|---|
| De la relevancia              | Relevancia de toda la información que posean los órganos de la Administración del Estado.   |
| De la libertad de información | Toda persona tiene de derecho a acceder a la información que posean los órganos de la Administración del Estado (con las excepciones establecidas en leyes de quorum calificado).   |
| De apertura o transparencia   | Toda la información de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, exceptuando las limitaciones señaladas por ley.  |
| De máxima divulgación         | Se debe proporcionar la información en los términos más amplios posibles, excluyendo las excepciones legales.   |
| De la divisibilidad           | Si un acto administrativo contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.   |
| De facilitación               | Los mecanismos de acceso a la información deben facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo exigencias que puedan obstruirlo.  |
| De la no discriminación       | La información debe entregarse a todas las personas que la soliciten, en igualdad de condiciones y sin hacer distinciones arbitrarias ni exigencias de expresión de causa.  |
| De la oportunidad             | Los órganos de la Administración del Estado deben brindar respuestas a las solicitudes de información dentro de los plazos legales, con la mayor celeridad posible.   |
| Del control                   | El cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente, y las resoluciones sobre dicha materia son reclamables ante un órgano externo (Consejo para la Transparencia). |
| De la responsabilidad         | El incumplimiento de las obligaciones estipuladas por la ley da lugar a las sanciones determinadas por la misma.  |
| De gratuidad                  | El acceso a la información de órganos de la Administración del Estado es gratuito.  |

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 20.285

El derecho de acceso a la información plantea que los organismos públicos tienen el deber de entregar la información que sea solicitada por alguna persona, reconociendo el derecho de esta de acceder a los datos relativos a actos administrativos, resoluciones, actas e informes, expedientes, contratos y acuerdos, y a toda información que se elabore con presupuesto público, exceptuando aquellos casos que la ley estipule.

De acuerdo con ello, y en atención a las solicitudes recibidas, la jefatura o autoridad del órgano de la Administración del Estado debe pronunciarse sobre la solicitud recibida, ya sea entregando la información o negándose a ello, en un plazo límite de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud de datos, el cual podría extenderse por otros diez días hábiles en caso de que, excepcionalmente, existan circunstancias que dificulten la entrega de información. En el supuesto de que se diera esta situación, el órgano responsable deberá informar al solicitante sobre la demora en la entrega de los datos, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos.

### 5.3. Plazos

La jefatura del órgano de la Administración del Estado al que haya recibido una solicitud de información, deberá pronunciarse sobre la misma, entregándola o denegándola, en un plazo máximo de veinte días hábiles, considerados desde la recepción de una solicitud que cumpla con las exigencias de la ley. Dicho plazo puede prorrogarse en circunstancias excepcionales que compliquen la entrega de información, por otros diez hábiles. Cuando esto ocurra, se le debe informar al solicitante sobre el vencimiento del plazo, la prórroga y los fundamentos de la misma.

Una vez vencido este plazo, y en caso de no recibir respuesta por parte del órgano de la Administración del Estado, el solicitante tendrá derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, solicitando amparo a su derecho de acceso a la información, presentando un reclamo dentro de los próximos quince días contados desde la notificación de la denegación de acceso a la misma.

En caso de que el Consejo para la Transparencia resuelva que la información solicitada es de carácter público, la información, dichos, antecedentes y actuaciones relativas también serán públicas. De esta forma, el reclamante podrá acceder a la información solicitada una vez que esté ejecutoriada la resolución que declare que dichos datos son públicos.

### 5.4. Qué es público

En ese sentido, es importante acotar lo que la Ley 20.285 define como público y por tanto, objeto de transparencia de la función pública: *“los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación”*, exceptuando aquellos casos que la misma ley establece, además de las explícitas en otras leyes de quorum calificado. Siguiendo este precepto, se puntualiza que toda información elaborada con presupuesto público y toda aquella que sea poder de los órganos de la Administración estatal es pública, independientemente de su origen, fecha de creación, formato, soporte, clasificación o procesamientos, exceptuando, claramente, las distinciones que la misma ley señala.

### 5.5. Aplicabilidad de la ley

Desde la aplicación de esta ley, los ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, deben seguir las disposiciones de la ley, mientras que las autoridades a cargo de dichos organismos deben dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública. En tanto, la Contraloría General de la República y el Banco Central deben regirse por las disposiciones explícitamente señaladas en la Ley 20.285, y a las de sus respectivas leyes orgánicas que se relacionen con esta materia.

### 5.6. Excepciones

La entrega de información puede denegarse cuando la solicitud se vincule a documentos o antecedentes que puedan afectar los derechos de terceros, la autoridad o jefatura del órgano de la Administración del Estado requerido. Cuando esto ocurra, se debe notificar en un plazo de dos días hábiles al solicitante que se denegará la entrega de datos.

Adicionalmente, se puede negar la entrega de información en virtud de las causales de secreto o reserva, relacionadas a situaciones en las que:

- La publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.
- La publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, especialmente sobre su seguridad, salud, vida privada, o derechos económicos.
- La publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
- La publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, especialmente en lo referido a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
- Cuando se trate de información que hayan sido declarados reservados o secretos por una ley de *quorum* calificado.

Asimismo, se especifica que el carácter secreto o reservado será indefinido en cuanto a documentos y actos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquellos cuyo conocimiento pudiesen afectar la integridad territorial de Chile; la interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites; la defensa internacional de los derechos de Chile; y, la política exterior del país de manera grave.

### 5.7. Consejo para la Transparencia (CPLT)

En esa línea, y con el fin de promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a dicha información, se crea con esta ley el Consejo para la Transparencia (CPLT), una corporación

autónoma de derecho público con la capacidad de solicitar apoyo de los distintos órganos del Estado para el ejercicio de sus atribuciones.

El consejo, entre otras funciones, tiene la atribución de atender y resolver los reclamos por denegación de acceso a la información, mismas que deben presentarse en un plazo de quince días contados desde la notificación de la denegación de información. No obstante lo anterior, y en contra de una resolución del consejo que deniegue el acceso a la información, es posible proceder con un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante.

## 6. FUERZAS ARMADAS Y TRANSPARENCIA

Una de las complejidades fundamentales del derecho de acceso a la información pública es la relación de la transparencia y la seguridad nacional, ambas políticas institucionales esenciales para el mantenimiento y desarrollo de un Estado Liberal y Democrático<sup>46</sup>.

El desarrollo del Derecho de acceso a la información pública en Chile ha implicado un avance para terminar con el secretismo del actuar Estatal. Ante este nuevo desafío, las instituciones castrenses, al igual que otros órganos del Estado, han tenido que aplicar reingeniería en sus procesos de gestión, con el objetivo de transparentar las materias dispuestas por esta ley e ir más allá de la rendición de cuentas de carácter voluntario, mediante reportes o balances organizacionales anuales o las diversas materias publicadas, a través del tiempo en los libros de la Defensa Nacional<sup>47</sup>, y, a su vez, enfrentar los dilemas propios de la publicidad y restricción de la información en pos de la seguridad.

A continuación, se presentarán las particularidades de las condiciones de reserva en las FF.AA., como también los principales límites del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de defensa que usualmente se usan para denegar información, los cuales se condicen con la reserva o secreto que se encuentran establecidos, por ejemplo, en la CPR, la LT, el Código de Justicia Militar (CJM) y la Ley de Inteligencia, entre otras particularidades, con el fin de describir el panorama general de la transparencia en las FF.AA.

### 6.1. Condiciones de reserva dentro de las Fuerzas Armadas

De manera general, las FF.AA., a diferencia de otros organismos públicos, gestionan información de índole militar *“que es inevitablemente valiosa para los Estados y constituye una reserva esencial en la protección de la soberanía”*<sup>48</sup>. Es por esto que estas instituciones

---

46 GUERRERO Gutiérrez, Eduardo. Transparencia y seguridad nacional. Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México [En línea]. 2010, [Fecha de consulta: 15 de julio de 2020]. Disponible en: [http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2016/ocotlan/anexos/presentaciones/iv\\_-\\_1a18\\_-\\_transparencia\\_y\\_seguridad.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2016/ocotlan/anexos/presentaciones/iv_-_1a18_-_transparencia_y_seguridad.pdf). ISBN: 14p. 1978-968-5954-56-3. p. 9.

47 Los Libros de la Defensa del 1997, 2002, 2010 y 2017, se encuentran disponibles en la página web del Ministerio de Defensa y dan cuenta de diferentes áreas del quehacer de la defensa, como también de las instituciones pertenecientes a esta.

48 SMITH, Rhona. 2005. Citado en GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo. “Derecho de Acceso a la Información en Chile: Nueva Regulación e Implicancias para el Sector de la Defensa Nacional”, en Estudios Constitucionales [En línea]. Vol. 7, No. 1. pp. 137-175, 2009 [Fecha de consulta: 08 de mayo 2020]. Disponible en: [https://www.pcontreras.net/uploads/9/6/2/1/9621245/daip\\_cecoch.pdf](https://www.pcontreras.net/uploads/9/6/2/1/9621245/daip_cecoch.pdf). ISSN: 0718-0195. p. 53.

deben resguardar parte de su información, con la finalidad de proveer de manera óptima el bien público de la defensa<sup>49</sup>, pero en este contexto, Guerrero concuerda que, con frecuencia, se restringe infundadamente información pública debido a que presumiblemente su publicidad causaría un daño a la seguridad nacional<sup>50</sup>.

En este contexto, si se hace una revisión a la historia de las FF.AA., se puede evidenciar que las condiciones de reserva fueron interpretadas ampliamente bajo el gobierno militar, puesto que la concepción de la seguridad nacional<sup>51</sup> se entendía en términos amplísimos, y esta, no siempre coincidió adecuadamente con los intereses de la defensa nacional y su función. Hecho evidente, ya que la literatura coincide que *“los gobiernos débiles han demostrado una tendencia a definir su seguridad nacional como protección del gobierno frente a amenazas internas tales como la guerrilla, la revuelta, el crimen organizado o los golpes de estado”*<sup>52</sup>, pero esta tendencia fue abandonada con la transición democrática y reforma constitucional, lo que conlleva una estabilidad que asegura que la seguridad nacional se refiere a protección frente a amenazas externas.

Es por este motivo que las FF.AA. tuvieron que adaptarse a los nuevos estándares y desafíos que impone la ley, con el fin de considerar información o antecedentes que por un lado afectan la función de la defensa, de los que no implica un riesgo en su divulgación, ya que las instituciones de las FF.AA., antes de la LT, *“tenían por regla general que la información por disposición reglamentaria (Decretos Supremos), como de la propia autoridad militar que las dictaba, tuvieran el carácter de reservadas o secretas, por lo que la regla general era su no publicidad y/o la entrega o acceso restrictivo, no solo a la ciudadanía, sino que también internamente”*<sup>53</sup>.

Esto sin duda conformaba una cultura del secretismo que iba más allá del presentado en los demás órganos públicos, ya que en las FF.AA. existieron ocasiones en que no se ponderaba realmente qué materias eran motivo de resguardo y cuáles no; por ejemplo, una disposición que daba cuenta de la realización de actividades deportivas en una institución castrense, hace unos años era tratado como información reservada, pero en la actualidad no responde a ningún ámbito de resguardo de la información<sup>54</sup>. Es por estos motivos que las condiciones de reserva de las FF.AA., están ligadas a factores propios de su historia, como también a la compleja relación existente entre la “transparencia y acceso a la información pública” y la función de las instituciones de la Defensa.

---

49 La Defensa Nacional, es considerado un bien público puro, ya que no es excluyente en su uso, es decir cualquiera se beneficia y no presenta rivalidad en el consumo, ya que el uso de este bien por un sujeto, no afecta el uso de un tercero. STIGLITZ, Joseph E. *La Economía del Sector Público*. 3° edición, Barcelona, España, Antoni Bosh editor, 2000. p. 95.

50 GUERRERO Gutiérrez, Eduardo. Loc. Cit.

51 Seguridad de la Nación y seguridad nacional se diferencian, ya que este último tiene alcances que van más allá de la a protección de la seguridad externa del Estado amparando en el pasado las acciones ejecutadas en el gobierno militar. A diferencia del primer concepto, que fue introducido en la reforma de CRP del 2005 y que se ve reflejada en el artículo 24 inciso 2°, como también responden a un conjunto de responsabilidades democráticas para sostener la seguridad. CONTRERAS, Pablo. Loc. Cit.

52 GUERRERO. Loc. Cit.

53 NOVOA, Hernán. Asesor del Departamento de Transparencia y Lobby del Ejército, da cuenta del panorama del Ejército de Chile, previo a las legislaciones actuales sobre Transparencia.

54 *Ibíd.*

## 6.2. Desde la CPR hasta la Ley de Inteligencia: restricciones a la Ley de Transparencia

Como se ha expuesto, las instituciones que integran la defensa nacional poseen informaciones propias de su gestión que pueden comprometer, por ejemplo, la seguridad de la nación, causal amparada por la propia CPR y LT. Es por esto que a continuación, se presentarán las principales restricciones del acceso a la información pública aplicable a las FF.AA., mediante reserva o secreto, comenzando desde la CPR, la LT, el Código de Justicia Militar (CJM), como también la Ley N° 19.974, Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia, también llamada Ley de Inteligencia, entre otras peculiaridades.

### 6.2.1. Constitución Política de la República

Teniendo presente que el capítulo XI, artículo 101 de la CPR establece que las “Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”<sup>55</sup>, es plausible que parte de las gestiones que desarrollan estas instituciones involucran la reserva o secreto, ya que la publicidad puede poner en riesgo, tanto el funcionamiento de dichas instituciones, como también para el Estado y su permanencia<sup>56</sup>, elementos que resguarda la legislación chilena, desde la propia CPR, específicamente su artículo 8°, párrafo 2°, como se presenta a continuación:

*“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional”<sup>57</sup>.*

En este sentido, se puede observar que la CPR establece dos expresiones jurídicamente abiertas o indeterminadas, que se condicen con la seguridad de la nación y el interés nacional<sup>58</sup>, las cuales solo pueden ser definidas caso a caso por los tribunales competentes.

### 6.2.2. Ley de Transparencia

Considerando lo anterior, la LT desarrolla aún más lo expuesto en la CPR, por medio de sus artículos 21° y 22°, los que consideran cuándo se puede denegar información, como también reconoce ciertas materias reservadas o secretas, que son de carácter indefinido. Para profundizar esto, la LT señala respectivamente en los artículos mencionados, que:

---

55 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Constitución 1980. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 17 de septiembre de 2005

56 GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo. “Derecho de Acceso a la Información en Chile: Nueva Regulación e Implicancias para el Sector de la Defensa Nacional”, en Estudios Constitucionales [En línea]. Vol. 7, No. 1. pp. 137-175, 2009 [Fecha de consulta: 08 de mayo 2020]. Disponible en: [https://www.pcontreras.net/uploads/9/6/2/1/9621245/daip\\_cecococh.pdf](https://www.pcontreras.net/uploads/9/6/2/1/9621245/daip_cecococh.pdf). ISSN: 0718-0195

57 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Op. Cit. Art. N° 8.

58 CONTRERAS, P. 2014. Op. Cit. p. 43.

Art 21, punto 3:

*“(...) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública”<sup>59</sup>.*

Art 22:

*“(...) Sin embargo, el carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar:*

- a) La integridad territorial de Chile;*
- b) La interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites;*
- c) La defensa internacional de los derechos de Chile, y*
- d) La política exterior del país de manera grave<sup>60</sup>.*

De lo presentado, se puede evidenciar que, al igual que CPR, la LT, además de consagrar el derecho de acceso a la información pública, también lo limita, en pos del bienestar colectivo, como también reconoce variados conceptos que manifiestan indeterminación, que a la vez aluden a una numerosa cantidad de preceptos legales<sup>61</sup>.

### 6.2.3. Código de Justicia Militar

El CJM, publicado 27 de octubre de 1944, expresa en su Art. 436<sup>62</sup>, ciertos documentos de carácter secretos, y por tanto pueden limitar el derecho de acceso a la información pública en los siguientes aspectos:

*“Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:*

- 1. Los relativos a las Plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal;*
- 2. Los atinentes a planos o instalaciones de recintos militares o policiales y los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia;*

---

59 LEY N° 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 20 de agosto de 2008.

60 *Ibíd.* Art. N° 22.

61 VIVANCO Martínez, Á. Loc. Cit.

62 Este artículo fue incorporado durante el gobierno militar, mediante la Ley N° 18.667, de 27 de noviembre de 1987.

3. *Los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la ley N° 17.798 usados por las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile, y*
4. *Los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales*<sup>63</sup>.

Hay que considerar dos puntos importantes de este cuerpo legal: el primero versa en que este código responde al resguardo del secreto militar en el contexto procesal castrense en tiempos de paz y guerra, se ha ampliado a los organismos que tiene la tutela de la Defensa Nacional y Seguridad Interior<sup>64</sup>. El segundo, implica que los puntos que esta norma define como secreto, son más amplios que las cuatro causales establecidas en el artículo 8 de la CPR<sup>65</sup> y si bien, esta información puede ser utilizada para determinar capacidades militares o policiales, también presentan grados de indeterminación que dificultan su definición.

#### **6.2.4. Ley de Inteligencia**

La Ley de Inteligencia, publicada el 2 de octubre del 2004, establece materias secretas, las cuales son señaladas en su artículo 38° párrafo 1°, presentado a continuación:

*“Se considerarán secretos y de circulación restringida, para todos los efectos legales, los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conforman el Sistema o de su personal, cualquiera que sea su cargo o la naturaleza de su vinculación jurídica con éstos. Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de que el personal de tales organismos tome conocimiento en el desempeño de sus funciones o con ocasión de éstas”*<sup>66</sup>. En este sentido, la información secreta y de circulación restringida va directamente vinculada a la información que comprende el Sistema de Inteligencia del Estado, el que en su artículo 5°, letra c) señala que una de ellas corresponde a las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Es por esto y teniendo presente que parte de la misión de la Agencia Nacional de Inteligencia es “asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional”<sup>67</sup>, fin que se enmarca en la Seguridad de la Nacional e Interior del Estado y por ende la divulgación puede tener serias consecuencias en dichos ámbitos.

## **7. CONCLUSIÓN**

Los avances en Chile en materia de transparencia y acceso a la información durante los últimos veinte años, son el producto de diversos procesos e hitos históricos, tanto en el ámbito interno como externo.

---

63 LEY N° 18.667. Que agrega el artículo 436 al Código de Justicia Militar de 1944. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 27 de noviembre de 1987.

64 CONTRERAS. Op. Cit. p. 98.

65 GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo. Loc. Cit.

66 LEY N° 19.974. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 de octubre de 2004.

67 *Ibíd.* Art. N° 5.

La consagración del Principio de Probidad y Publicidad de los actos en la Reforma Constitucional del año 2005, así como la implementación de una Política Nacional, un cuerpo jurídico pertinente (Ley 20.285) e iniciativas particulares, enfocadas en desarrollar, evaluar y fortalecer dicho principio en los órganos de la administración del Estado, han implicado diversos desafíos para cada uno de estos, la mayoría de ellos compartidos.

Es claro que, actualmente y respecto a la situación previa a la reforma del año 2005, la situación de las FF.AA. en materia de transparencia ha cambiado radicalmente, puesto que ya no es únicamente por reportes institucionales, libros de la defensa o canales institucionales unilaterales, que las mismas dan cuenta de su actuar. Los solicitantes hoy cuentan con recursos que permiten no solo cuestionar, sino que solicitar pruebas o información específica, pudiendo apelar a instancias superiores distintas a las FF.AA., para eventualmente obligarlas a dar información.

La limitada experiencia del Estado de Chile en materia de transparencia (en la práctica no superior a once años desde la publicación de la Ley 20.285), elementos históricos no menores (Gobierno Militar y Transición), problemas propios de adopción de la transparencia y la visión particular de las FF.AA. en relación a la seguridad nacional (distinta a la de otros órganos no especializados), y por ello se evidencian desafíos permanentes tanto culturales, legales y administrativos, que en un futuro puedan balancear la transparencia y la seguridad nacional, permitiendo destacar los beneficios de ambos principios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, John. Introducción: Más allá del acceso a la información. En: ACKERMAN, John. *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. Siglo XXI. 2008.
- AGUILAR, José Antonio. Transparencia y democracia: Claves para un concierto. México. *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. 2015.
- ÁLVAREZ Veloso, David. Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto al escrutinio público. Flacso-Chile. Boletín del programa seguridad y ciudadanía No1, 2006.
- ARMENGOL, Ángel & SCHUSTER, Juan. Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal. *Instituto de la Contaduría Pública. Horizontes de la Contaduría No. 1, Universidad Veracruzana*. 2014.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, Constitución 1980. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 17 de septiembre de 2005.
- CONTRERAS V, Pablo. Transparencia y leyes secretas en Chile. Estudios constitucionales [En línea]. 2010, vol.8, n.2 [Fecha de consulta: 17 de julio de 2020], pp. 87-124. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002010000200005&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002010000200005&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-5200. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002010000200005>.
- CONTRERAS V, Pablo. Secretos de Estado: Transparencia y Seguridad Nacional. Santiago, Chile, Legal Publishing Chile 2014, 56p. ISBN: 978-956-346-562-4
- CUNILL, Nuria. La transparencia en la gestión pública: Cómo construir viabilidad. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública No8*. 2008
- DECRETO N° 423. Crea la Comisión Nacional de Ética Pública. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de abril de 1994.
- DÍAZ DE VALDÉS, José. La reforma constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes. Actualidad Jurídica, UDD. Año X, N° 20: pp. 35-69 [En línea]. 2009, [Fecha de consulta: 25 de julio de 2020]. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/La-reforma-constitucional-del-a%C3%B1o-2005.pdf>
- EL MOSTRADOR. Bachelet promulga ley de Transparencia y acceso a Información del Estado. El Mostrador [En línea]. 11 agosto, 2008. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/08/11/bachelet-promulga-ley-de-transparencia-y-acceso-a-informacion-del-estado/>
- EL MOSTRADOR. La propuesta del Consejo para la Transparencia para acabar con los secretos del Código de Justicia Militar. El Mostrador [en línea], 30 enero, 2019. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/>

destacado/2019/01/30/la-propuesta-del-consejo-para-la-transparencia-para-acabar-con-los-secretos-del-codigo-de-justicia-militar/

- GARCÍA P, Gonzalo y CONTRERAS V, Pablo. Derecho de Acceso a la Información en Chile: Nueva Regulación e Implicancias para el Sector de la Defensa Nacional, en Estudios Constitucionales [En línea]. Vol. 7, No. 1. pp. 137-175, 2009 [Fecha de consulta: 8 de mayo 2020]. Disponible en: [https://www.pcontreras.net/uploads/9/6/2/1/9621245/daip\\_cecoch.pdf](https://www.pcontreras.net/uploads/9/6/2/1/9621245/daip_cecoch.pdf). ISSN: 0718-0195.
- GUERRERO Gutiérrez, Eduardo. Transparencia y seguridad nacional. Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México [En línea]. 2010, [Fecha de consulta: 15 de julio de 2020]. Disponible en: [http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2016/ocotlan/anexos/presentaciones/iv\\_-\\_1a18\\_-\\_transparencia\\_y\\_seguridad.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2016/ocotlan/anexos/presentaciones/iv_-_1a18_-_transparencia_y_seguridad.pdf). ISBN: 1978-968-5954-56-3.
- LEY N° 18.667. Que agrega el artículo 436. al Código de Justicia Militar de 1944. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 27 de noviembre de 1987.
- LEY N° 18.771. Que modifica Decreto con Fuerza de Ley N° 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 17 de enero de 1989.
- LEY N° 19.974. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 de octubre de 2004.
- LEY N° 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 20 de agosto de 2008.
- NOVOA, Hernán. Entrevista a Asesor Jurídico del Departamento de Transparencia y Lobby del Ejército. Efectuada vía online el 26 de mayo del 2020.
- NAESSENS, Hilda. Ética pública y transparencia. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional, Sep. 2010, Santiago de Compostela, España. México.* 2010. p. 121.
- PRECHT R., Alberto. El derecho de acceso a la información en Chile: historia e implementación. Tesis (Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales). Profesor guía: Ana María García Barzelatto. Santiago, Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2015. 237p. [En línea]. [Fecha de consulta: 30 de junio 2020]. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139657/El-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-Chile.pdf?sequence=1>
- QUINTANA B., Augusto. Reformas a las bases de la institucionalidad: Entre lo superfluo, el contrabando y la inocencia. *Revista de Derecho Público*, 2006, n° 68, pp. 160-185.
- SOUSA O., José. La experiencia de Chile en la Transparencia y Acceso a la Información: El cambio institucional del Gobierno Central ante las nuevas disposiciones normativas. [En línea]. Tesis (Magíster en Gestión y Políticas Públicas). Profesor guía: Álvaro Vásquez Valdivia. Santiago, Chile: Universidad de Chile - Facultad de Ciencias Físicas y

Matemáticas, 2010. 108p. [Fecha consulta: 16 de julio 2020] Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/102479>

STIGLITZ, Joseph. La Economía del Sector Público. 3° edición, Barcelona, España, Antoni Bosh editor, 2000.

UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia: *El caso de México. Instituto Federal Electoral, México. 2002*

VERGARA, Rodolfo. La transparencia como problema. *Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México. 2008*

VIVANCO Martínez, Ángela. Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de La Administración del Estado: Una Normativa para Chile. *Revista Chilena de Derecho* [En línea]. Vol. 35 n.2. pp. 371-391, 2008 [Fecha de consulta: 15 de mayo 2020]. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372008000200011](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372008000200011). ISSN: 0718-3437.



# TEMAS DE ACTUALIDAD



## LA ADOPCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA: FUNDAMENTOS, LÍMITES Y PERSPECTIVAS ∞

GUSTAVO EDUARDO ORDOÑEZ MARTÍNEZ\*

### RESUMEN

*Definir la noción de Seguridad Nacional es una empresa que comprende numerosos riesgos. La dificultad se explica en un primer tiempo en que este concepto posee una gran plasticidad semántica, y por ende puede aplicarse a todos los aspectos de la vida social. En el presente trabajo se estudian los elementos que dieron forma a las estrategias abordadas por los diferentes países de la región latinoamericana para hacer frente a las amenazas como el crimen organizado, el narcotráfico e incluso el terrorismo, en particular en México, en donde actualmente el Congreso evalúa la necesidad de actualizar la Ley de Seguridad Nacional para adaptarla al nuevo contexto geopolítico. Por lo tanto, resulta pertinente analizar el marco teórico conceptual de la Seguridad Nacional para entender el nuevo concepto híbrido en donde policías y militares actúan de manera coordinada para enfrentarse a las nuevas amenazas en el marco de la llamada Seguridad Interior.*

**Palabras clave:** Seguridad Nacional; Seguridad Interior; Fuerzas Armadas; América Latina; Defensa Nacional.

## THE ADOPTION OF THE CONCEPT OF NATIONAL SECURITY IN MEXICO AND LATIN AMERICA: FOUNDATIONS, LIMITS AND PERSPECTIVES

### ABSTRACT

*Defining the notion of National Security involves numerous risks since the concept has great semantic plasticity, and therefore can be applied to all aspects of social life. This paper analyses the elements that shaped the strategies of the different countries in Latin American to deal with organised crime, drug trafficking, and even terrorism, particularly in Mexico, where the Congress currently assesses the need to update the National Security Law to adapt it to the new geopolitical context. It is therefore relevant to analyse the theoretical framework of the Na-*

---

\* Maestro en Relaciones Internacionales y Políticas de Seguridad y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Toulouse I Capitole (UT1), Francia. Especialista en temas de defensa, seguridad interior, fuerzas armadas y violencia política en América Latina. eduardo.ordonez@hotmail.fr ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1687-7005>

∞ Fecha de recepción: 260820 - Fecha de aceptación: 080621.

*tional Security notion to understand the new hybrid concept in which police and military officers act in a coordinated manner to deal with new threats under the so-called Internal Security.*

**Key words:** *National Security; Internal Security; Armed Forces; Latin America; National Defence.*

## A ADOÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL NO MÉXICO E NA AMÉRICA LATINA: FUNDAMENTOS, LIMITES E PERSPECTIVAS

### RESUMO

*Definir a noção de Segurança Nacional é uma empresa que envolve vários riscos. A dificuldade reside em que o conceito possui grande plasticidade semântica e, portanto, pode ser aplicado a todos os aspectos da vida social. Este artigo estuda os elementos que moldaram as estratégias abordadas pelos diferentes países da região da América Latina para lidar com ameaças como crime organizado, tráfico de drogas e até terrorismo, particularmente no México, onde o Congresso avalia a necessidade de atualizar a Lei de Segurança Nacional para adaptá-la ao novo contexto geopolítico. Portanto é pertinente analisar o quadro teórico conceitual da Segurança Nacional para entender o novo conceito híbrido no qual a polícia e os militares interagem de maneira coordenada para enfrentar novas ameaças no âmbito da chamada Segurança Interna.*

**Palavras-chave:** *Segurança Nacional; Segurança Interna; Forças Armadas; América Latina; Defesa Nacional.*

### Introducción

El pasado 26 de febrero de 2020 se llevó a cabo en la Cámara de Diputados de México el foro “*Seguridad Nacional de México en el umbral del siglo XXI*”, en donde académicos y expertos discutieron la necesidad de actualizar la Ley de Seguridad Nacional de 2005, misma que enfrenta nuevos retos que obligan a una reflexión sobre su vigencia y sobre la implementación misma del concepto de *Seguridad Nacional*<sup>1</sup> (con mayúsculas, respetando los textos jurídicos latinoamericanos).

Actualmente los estudios sobre la expresión de *Seguridad Nacional* han cobrado especial relevancia en los círculos políticos, administrativos, académicos y militares de América Latina en razón de la situación política, económica, social y de seguridad que atraviesan los países en donde se implementa, particularmente en México, en donde en el nombre

---

1 OLIVA Posada, Javier (1 de marzo de 2020). Hacia la nueva Ley de Seguridad Nacional. Milenio. Disponible en: <<https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/hacia-la-nueva-ley-de-seguridad-nacional-4907206.html>>

de la “Seguridad Nacional” las fuerzas armadas están presentes en el territorio nacional, a la vez como actor principal de la lucha contra el crimen organizado, y como actor político.

En efecto, el marco jurídico y doctrinal vigente de las fuerzas armadas latinoamericanas prevé diferentes tipos de misiones según las particularidades de cada país: la defensa del territorio, la protección de infraestructura estratégica, la protección de la población civil en caso de desastre natural, las operaciones antinarcoóticos, el combate a la delincuencia organizada y el mantenimiento del orden interior y la seguridad pública. No obstante, la insuficiencia legal y estructural que se observa en cuanto a recursos conceptuales y jurídicos para la implementación de la *Seguridad Nacional* ha dado como resultado una interpretación e implementación imprecisa de esta noción, provocando una confusión con el concepto de *Seguridad Interior* (respetando los textos jurídicos latinoamericanos), mismo si éste figura en los textos jurídicos y constitucionales latinoamericanos desde su Independencia<sup>2</sup>, y que por tanto no fue conceptualizado en la ideología de la *Seguridad Nacional*, y no tenía relación alguna con la Seguridad Pública, noción que aparecería en la Ley de Seguridad Pública de 1862<sup>3</sup> en el contexto de la lucha contra el bandolerismo.

En México esta imprecisión persiste hasta nuestros días y encuentra su mayor expresión con la desaparición del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y su rediseño institucional en lo que es actualmente el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), mismo que se encuentra adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), enfocándose así en la producción de inteligencia para la seguridad pública e ignorando el contexto geopolítico actual, particularmente las amenazas de ciberseguridad, ciberdefensa y epidemiológicas a las cuales debería de hacer frente.

Por otro lado, la adopción de la expresión de *Seguridad Nacional* no se traduce únicamente por evoluciones legislativas y reglamentarias, sino por la creación de estructuras con funciones “nuevas” instaurando así un proceso de “militarización” de las fuerzas policiales

- 
- 2 Podemos encontrar primicias homónimas de la noción de *Seguridad Interior* en México (sin ser definida) en el artículo 110 fracción III de la Constitución del 4 de octubre de 1824 como una atribución del presidente de la República para “poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior”. De manera explícita el concepto aparece en el artículo 17 fracción XVII de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 como una facultad del presidente para “disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior”. La noción sería retomada tal cual en las constituciones de 1857 y de 1917 (hasta antes de la reforma de 2004 cuando se introduce el concepto de *Seguridad Nacional*). Por otro lado, el concepto de *Seguridad Interior* también se encuentra presente en el orden jurídico chileno desde 1931 (sin ser definido) en el Decreto Legislativo N° 143, en el Decreto Ley N° 50 de 1932 y en la Ley de Seguridad Interior del Estado de 1937 en donde se establecen una serie de delitos contra la seguridad interior del Estado y el orden público como el anarquismo y el terrorismo. El concepto sería retomado en la Ley N° 12.927 de 1975. Las leyes chilenas se encuentran disponibles en el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5701>> mientras que las leyes mexicanas se encuentran disponibles en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>>
  - 3 El concepto de Seguridad Pública aparece por primera vez en México (sin ser definido) en la Ley de Seguridad Pública de 1862 promulgada por Agustín Cruz, gobernador del Tercer Distrito Militar del Estado de México, en el contexto del conflicto armado entre el gobierno militar del Estado de México y Los Plateados, un grupo bandolero con intereses políticos propios. BARRETO, Carlos Agustín. Los Plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX. Takwá, N° 11-12, Primavera–Otoño de 2007, p. 121. Disponible en: <[http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/takwa/Takwa1112/carlosa\\_barreto.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/takwa/Takwa1112/carlosa_barreto.pdf)>

y una “policiarización” de las fuerzas militares, de manera particular en México, en donde el 12 de mayo de 2020 el presidente Andrés Manuel López Obrador decretó la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública<sup>4</sup> y de manera más difusa en Colombia, Brasil, e incluso en Estados Unidos, en donde Morris Janowitz predecía que las fuerzas armadas estadounidenses evolucionarían hacia un estatus de “*constabulary forces*”, es decir en fuerzas de policía internacional con un uso moderado de la fuerza<sup>5</sup>.

La formalización del concepto de *Seguridad Nacional* sufre de un déficit de reflexión que debe de ser objeto de un profundo análisis, desde su origen hasta sus más recientes interpretaciones, para que este nuevo marco normativo e institucional pueda ser operacional. El presente artículo aborda las aproximaciones históricas, doctrinales y constitucionales del concepto de *Seguridad Nacional*, las relaciones y diferencias entre esta y la *Seguridad Interior*, así como las especificaciones normativas de las dimensiones de la seguridad, y por supuesto, los escenarios por venir para el caso mexicano.

### **Impulso y codificación de la noción de *National Security* en Estados Unidos**

De acuerdo con el académico Alexandre Ríos-Bordes podemos encontrar “*primicias esenciales*” del concepto de *National Security* –posteriormente *Seguridad Nacional* en América Latina– en la acción propagandística y represiva de las *National Security Leagues* en Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial<sup>6</sup>. No obstante, es posible identificar antecedentes del concepto homónimo en el contexto latinoamericano. Para el profesor Gabriel Périès, experto en *Seguridad Nacional* y *Guerra Revolucionaria*, la noción de *Seguridad Nacional* aparece por primera vez en Argentina entre 1899 y 1902 con la promulgación de la *Ley de Residencia* (Ley N° 4144), cuyo artículo segundo permitía la expulsión del territorio nacional de aquellos inmigrantes que ponían en riesgo la “seguridad nacional” o perturbaban el orden público<sup>7</sup>. Por su parte el Congreso Nacional de Brasil sanciona la *Lei de Segurança Nacional* del 4 de abril de 1935, permitiendo transferir los crímenes contra el orden político y social establecido hacia una legislación especial de cuya aplicación se encargaba el *Tribunal de Segurança Nacional*<sup>8</sup>.

La expresión de *National Security* desaparecería después de la Primera Guerra Mundial en el hemisferio americano para regresar al primer plano después de un largo periodo

---

4 Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Disponible en: <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)>

5 JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, The Free Press, 1960.

6 RIOS-BORDES, Alexandre. *Quand les services de renseignement repensent la guerre: Éléments d'une archéologie de la « sécurité nationale » (États-Unis, 1919-1941)*, Paris, Politix revue des sciences sociales du politique, Dossier ni guerre ni paix, 2013, N° 104, Vol. 26, p. 108.

7 Périès, Gabriel. *La subversion prise par le bout des doigts. Aux origines policières du Plan Cóndor: de la lutte contre la délinquance intérieure à la coalition d'États contre la subversion internationale*, Paris, Politix revue des sciences sociales du politique. Dossier ni guerre ni paix, 2013. N° 104, Vol. 26, pp. 104-105.

8 Respecto a la *Lei de Segurança Nacional* y el *Tribunal de Segurança Nacional* véase el estudio *A Era Vargas: Dos anos 20 a 1945*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponible en: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/apresentacao>>

de reposo “*para ocupar el corazón del orden político de la Guerra Fría*”<sup>9</sup>. En efecto, la noción tal cual la conocemos actualmente se constituyó como una categoría política en Estados Unidos y en sus zonas de influencia durante la Guerra Fría. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos recurrió al uso de la expresión de *National Security* para forjar el concepto de *National Security State*, noción que fue utilizada para designar la defensa militar del territorio e intereses estadounidenses frente a amenazas como el comunismo, los movimientos revolucionarios y la carrera armamentística nuclear<sup>10</sup>.

El desarrollo contemporáneo Posguerra Fría de la *National Security Doctrine* (NSD) fue determinado e influenciado por la estrategia de *containment* del gobierno estadounidense. La ideología del anticomunismo de la Guerra Fría le dio cuerpo a la doctrina, y la desconfianza entre los diferentes Estados le dio su dinámica institucional. De este modo, la generalización de esta categoría política sobre el plano militar y policiaco se volvió la base de las relaciones internacionales, manifestándose a través de confrontaciones armadas y de la injerencia de Estados Unidos y la Unión Soviética en los países del llamado “Tercer Mundo”.

Con la promulgación del *National Security Act* de 1947, se fusionan los ministerios de la Guerra y de la Marina en una nueva administración que correspondía a la necesidad de un comando unificado en vísperas de la confrontación con la Unión Soviética: el *Department of Defense*, unificando al Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina en una sola estructura bajo el mando de un civil. El almirante mexicano Carlos Ortega Muñiz señala puntualmente que “*al promulgar esta legislación, es la intención del Congreso proporcionar un programa integral para la seguridad futura de los Estados Unidos, para prever el establecimiento de políticas y procedimientos integrados para los departamentos, organismos y funciones del gobierno en relación con la seguridad nacional*”<sup>11</sup>.

La noción de *National Security* serviría entonces como base teórica para la reorganización del aparato de Estado estadounidense en el contexto de la Guerra Fría. Con la promulgación del *National Security Act* se reorganizan también los servicios de inteligencia en el seno de la *Central Intelligence Agency* (CIA), sobrentendiéndose que no comprendía únicamente temas militares. Esta ley preveía igualmente la creación del *National Security Council* (NSC) integrado por el presidente de los Estados Unidos, el vicepresidente, el secretario de Estado, el secretario de la Defensa, el consejero de Seguridad Nacional, el secretario del Tesoro y el director nacional de Inteligencia y cuya función era la de aconsejar al presidente en materia de política nacional, extranjera y militar. Posteriormente, el NSC serviría como base para la reestructuración de los organismos de seguridad e inteligencia de México y Colombia, e incluso de Francia<sup>12</sup>.

---

9 RIOS-BORDES. Op. Cit. p. 108.

10 Ver DOUGLAS T. Stuart. *Creating the National Security State—A History of the Law That Transformed America*, Princeton University Press, 2008.

11 ORTEGA Muñiz, Carlos. *Propuesta Teórica de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México*, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, México, abril-junio 2015. Vol. 36, N° 2, p. 14.

12 La *National Security* tendría también una fuerte influencia en Francia. Si bien podemos encontrar primicias del concepto homónimo en la Ley N° 91-646 del 10 de julio de 1991 relativa a las telecomunicaciones, es hasta 2008 que el país adopta formalmente la noción de “*Sécurité nationale*” en el *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008 dotándose de una *Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale* (SGDSN) en 2009, orientando de esta manera su política de Defensa y de Seguridad interior.

En el plano operacional, es durante el contexto de confrontación inminente con la URSS que las tropas estadounidenses ocupan la parte sur de la Península de Corea del 8 de septiembre de 1945 al 15 de agosto de 1948, mientras que los soviéticos ocupan la parte norte dando inicio a la primera confrontación directa de la Guerra Fría<sup>13</sup> y a la división del país que persiste hasta nuestros días. El gobierno estadounidense apoyó abiertamente al gobierno anticomunista de Syngman Rhee, presidente de Corea del Sur de 1948 a 1960, periodo durante el cual se adopta la Constitución el 17 de julio de 1948. Fuertemente influenciado por la *National Security Doctrine*, el artículo 5 del texto constitucional consagró a las fuerzas armadas “la sagrada misión de la seguridad nacional y la defensa de la patria y de su neutralidad política”<sup>14</sup>. Por otro lado, la percepción surcoreana proveniente de la amenaza de su vecino norcoreano, y el miedo de una nueva invasión, así como de una fuerte dependencia hacia los Estados Unidos en materia militar y de inteligencia, culminaron con la firma del *National Security Law* del 1° de diciembre de 1948, mejor conocido como *Constitución de facto*<sup>15</sup>. La ley estaría en vigor hasta su derogación durante el mandato de Kim Dea-jung en 1998.

Para evitar la presencia militar y política de la URSS en América Latina, Estados Unidos concentró gran parte de sus esfuerzos en la defensa de sus intereses políticos, económicos, diplomáticos y militares en el continente. En consecuencia, los países de la región se integraron a la esfera de protección de Estados Unidos como si se tratara de sus propios intereses, sentándose las bases del primer acuerdo político y militar panamericano durante la reunión de los ministros de relaciones exteriores sostenida en Río de Janeiro en 1942 en la cual se adoptó la Declaración XV “Asistencia Recíproca y de Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas”.

Con el fin de preparar a los países de la región para la defensa del continente se creó una *Junta Interamericana de Defensa* (JID) el 30 de marzo de 1942. Posteriormente, en marzo de 1945, se organiza en Ciudad de México la *Conferencia de Chapultepec*, en la cual los Estados americanos reafirman su principio de Defensa: toda agresión contra algún país signatario del acta sería considerada como una agresión a todos los signatarios. Estos acuerdos concluyen con la firma del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*

---

Frederic Coste señala puntalmente que la adopción de la noción de *Sécurité nationale* en el Código de la Defensa y la Ley de Programación Militar de 2009 marcaría el comienzo de una nueva era para la política pública. Por su parte Alain Bauer y Michel Rocard insisten en la influencia del *National Security Council* en la creación del *Conseil de Sécurité nationale* cuya estructuración implicaría una importante evolución constitucional. Ver COSTE, Frédéric. *L'adoption du concept de sécurité nationale: une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer*, Recherche & Documents, Fondation pour la recherche stratégique, N° 03, 2011, p. 22 y ROCARD, Michel y BAUER, Alain. *Pour un Conseil de sécurité nationale*. IRIS, 2007.

- 13 Los orígenes de la Guerra Fría pueden remontarse a la Revolución de octubre de 1917 cuando Lenin instaura el primer Estado comunista en el mundo, preludio de una revolución ideológica que pretendía edificar un nuevo orden fundado en valores y principios radicalmente opuestos a los de Europa y Estados Unidos. Del 4 al 11 de febrero de 1945 el ministro británico Winston Churchill, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt y el líder soviético Joseph Stalin se reunirían en Yalta para discutir la cuestión polaca y la división del territorio alemán entre los aliados, dando inicio a las diferencias entre el bloque comunista y capitalista. JEANNESSON, Stanislas. *La Guerre Froide*, La Découverte, Francia, 2014. pp. 5-34.
- 14 Leveau, Arnaud. *Corée du Sud-États-Unis. Une relation sous influence*, Paris, 2013, Outre-Terre, p.327.
- 15 SOON WON, Park. *National Security and Constitutional Rights in Korea*. Disponible en: <[https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42061/2/Won\\_Soon.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42061/2/Won_Soon.pdf)>

(TIAR)<sup>16</sup>, firmado en Río de Janeiro en septiembre de 1947<sup>17</sup>. Este instrumento privilegió una tendencia de los organismos multilaterales a priorizar los intereses en materia de Defensa de Estados Unidos. Esta lógica intercontinental se tradujo también en los tratados bilaterales entre los Estados Unidos y los diferentes países de la región<sup>18</sup>.

A partir de 1948, las perspectivas militares latinoamericanas se desarrollaron en torno al Sistema Interamericano de Defensa y un nuevo dispositivo de seguridad de los Estados Unidos: la *Seguridad Hemisférica*, noción retomada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), fundada en Bogotá en 1948. De este modo las relaciones militares adquieren una dimensión político-ideológica anticomunista. En efecto, la hegemonía de los Estados Unidos estaba amenazada por un nuevo enemigo que adoptaba nuevas formas de confrontación como la subversión y el comunismo. La *Seguridad Hemisférica*, inscrita dentro de la ideología de la *National Security Doctrine*, se alineó con la visión de la lucha contra la subversión comunista y con los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región.

### Bases teóricas de la *National Security*

En lo que concierne a las bases teóricas de la *National Security* se pueden identificar dos corrientes que influenciaron el pensamiento de los teóricos estadounidenses y latinoamericanos, tanto civiles como militares. Por un lado, se encuentra la cultura estratégica francesa de la *Doctrine de la Guerre Révolutionnaire* (más tarde contrainsurgencia en América Latina y Estados Unidos), y por otro, las teorías de la escuela realista y neorrealista de las Relaciones Internacionales y su concepto de “seguridad”.

Los oficiales estadounidenses recibieron directamente las enseñanzas francesas de la Guerra de Indochina (1945–1954), y después en Saigón en 1955. Posteriormente los oficiales franceses transfirieron su conocimiento de la *Guerra Revolucionaria* en las principales academias estadounidenses. Entre ellos se encuentran Paul Aussaresses, Pierre Dabozies, Roger Trinquier y David Galula, quienes retomaron las teorías del coronel Charles Lacheroy. Es importante resaltar que el ejército francés combatió de manera operacional en contra de ejércitos comunistas en Indochina (1945–1954), Camerún (1955–1962) y en Argelia (1954–1962), permitiendo por primera vez al militar desplazarse tanto en el ámbito civil como policiaco en el marco de la Guerra Fría, justificando así la acción militar sobre lo político y lo civil<sup>19</sup>.

El realismo clásico y su enfoque de la seguridad militar y el Poder Nacional del Estado-Nación vendría a complementar la doctrina. En efecto, según los realistas como Hans Morgenthau, George Kennan, Reinhold Niebuhr, Kenneth Waltz, Raymond Aron y Henry

---

16 Cabe resaltar que el TIAR demostró su ineficacia luego de la Guerra de las Malvinas (1982) entre Argentina y el Reino Unido.

17 TOVÍA Mazón, Juan Francisco. *Evolución del concepto de Defensa Nacional*, México, Colegio de Defensa Nacional, Boletín Guerrero Miztli, 2016. N° 22, pp. 22-28.

18 CAVAGNARI Filho, Geraldo Lesbat. América del sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional. En: LEAL Buitrago, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel (comps.). *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones INTERNACIONALES (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 1994. pp. 52-56.

19 Véase al respecto PÉRIÈS, Gabriel. *De l'action militaire à l'action politique: Impulsion, codification et application de la doctrine de la «Guerre Révolutionnaire» au sein de l'armée française (194–1960)* (Tesis de Doctorado), Universidad de París I Sorbona, Paris, 1999.

Kissinger, las relaciones entre los Estados-Nación están basadas en el ejercicio del poder (*power*) y en la idea de supervivencia formulada por Morgenthau, para quien el primer elemento del Interés Nacional es efectivamente la supervivencia por todos los medios<sup>20</sup>.

Los conceptos de *Interés Nacional* y *Poder Nacional* serían retomados posteriormente como una de las bases doctrinales de la *National Security Doctrine*. Si bien ningún manual estadounidense de la época define la noción de *National Security*, podemos afirmar que la noción se construyó a partir del “otro” y constituyó el centro de la doctrina. No se puede ignorar la influencia práctica de la teoría de Henry Kissinger, profesor de relaciones internacionales en Harvard y secretario de Estado de Richard Nixon, en el realismo y en la construcción del contenido de la doctrina. Los ideólogos de los regímenes militares de Brasil y Chile veían en él a un mentor<sup>21</sup>.

Las principales teorías de la geopolítica complementarían la doctrina, en particular las del sueco Rudolf Kjellen y su obra *El Estado como forma de vida*, pero sobre todo la *Zeitschrift Geopolitik* (Teoría de la Geopolítica) del alemán Friederich Ratzel, de la teoría del *Lebensraum* (espacio vital) y del *Heartland* de John Mackinder, quien proponía una división del espacio terrestre, así como de la teoría del *Sea Power* del almirante estadounidense Alfred Mahan<sup>22</sup>.

### **La Doctrina de la Seguridad Nacional América Latina: un modelo en común**

La *National Security Doctrine* tuvo una variante en América Latina, y concretamente en el Cono Sur y Brasil: la *Doctrina de la Seguridad Nacional-Doutrina de Segurança Nacional*. Las primeras reflexiones formuladas dentro de la ideología de las NSD fueron conceptualizadas por el brasileño José Alfredo Amaral Gurgel para quien el Poder Nacional representa “un instrumento de la política nacional para alcanzar los objetivos nacionales” y el Poder Político “*un elemento del Poder Nacional que comprende los órganos y las funciones de la dirección de la sociedad política*”<sup>23</sup>.

La expresión de *Segurança Nacional* ganaría importancia durante los gobiernos militares (1964–1985), pero sobre todo después de la formulación de la *Doutrina de Segurança Nacional* por la *Escola Superior de Guerra* (ESG). Hacia 1967, la ESG definía la *Segurança Nacional* como el “*grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, que un Estado puede proporcionar en una época determinada, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de sus Objetivos Nacionales, a despecho de los antagonismos existentes*”<sup>24</sup>. Esta definición tendría influencia en la Doctrina Militar chilena en donde la Seguridad Nacional era definida como “*la estructuración*

---

20 RIVAS Nieto, Pedro. *Doctrina de Seguridad Nacional y Regímenes Militares en Iberoamérica*. Editorial Club Universitario, España, 2008. p. 31.

21 *Ibidem*. pp. 28-29.

22 OROZCO, Gabriel. *El concepto de la Seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Barcelona, 2006, N° 72, 161-180.

23 AMARAL Gurgel, José Alfredo. *Segurança e Democracia: uma reflexao politica*. Brasil, Biblioteca do Exército, 1975. p. 38.

24 VALLE González, Adrián Hermilio. *Desarrollo del concepto de seguridad nacional*, Revista del Centro Superior de Estudios Navales, México, enero-marzo 2012, N° 1, p. 26.

*de las potencialidades de un país, de manera que su desarrollo sea factible con el completo dominio de su soberanía e independencia tanto interna como externa*<sup>25</sup>.

No obstante, quien más contribuyó a la elaboración del corpus doctrinario es sin lugar a duda el general Golbery do Couto Silva, precursor de la Geopolítica Brasileira, para quien la Segurança Nacional se define como *“aquella que busca asegurar el cumplimiento de los objetivos vitales permanentes de la nación en contra de toda oposición, que siendo interna o externa, tratando de evitar la guerra si es posible o de llevarla a cabo si es necesario, con las mejores posibilidades de éxito*<sup>26</sup>. Como se puede observar se trata de un proceso regional continuo e incesante de condiciones políticas, económicas, militares y sociales de la organización de un aparato de Estado. En Argentina la doctrina serviría de base para los golpes de Estado de 1966 y 1976, mientras que en Chile permitiría el establecimiento de una dictadura militar entre 1973 y 1990.

Por otro lado, en Colombia, la doctrina fue importada por el general Ruiz Nova quien dirigió el 21° regimiento de infantería durante la Guerra de Corea en 1952. A su regreso a Colombia, puso en práctica su aprendizaje sobre la estrategia global y su uso táctico en el marco de la guerra de guerrillas, específicamente cuando se volvió comandante general del Ejército (1960–1962) y ministro de la Guerra (1962–1965). El *US Army Field Manual* (FM) 35-15 de operaciones contra fuerzas irregulares transferido a las fuerzas armadas colombianas en 1962 complementó la doctrina colombiana introduciendo nociones como *“guerra y acción psicológica”, “guerra irregular”* y *“enemigo interior”* en el pensamiento estratégico de los oficiales colombianos<sup>27</sup>, sirviendo de base para el Plan LASO (Latin America Security Operation) y produciendo así un alineamiento de la doctrina colombiana con la estadounidense. El principal componente del Plan LASO era el innovador concepto de acción cívico-militar el cual tenía por objetivo ganar la confianza de la población mediante acciones políticas como la salud o la alfabetización para *“quitarle el agua al pez”*<sup>28</sup> basándose en la fórmula del *“poisson dans l’eau”* de Trinquier.

Para hacer frente a los diferentes movimientos de guerrilla surgidos al calor de la Guerra Fría, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los militares articularon los diferentes elementos de la contra-insurgencia y de la *Seguridad Nacional* que habían previamente desarrollado. El resultado

---

25 CALVO, Roberto. *La Doctrina Militar de la Seguridad Nacional*. Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, 1979. p. 66.

26 CAVAGNARI Filho, Geraldo Lesbat. *América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional*. En: LEAL Buitrago, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel (comps.). *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, 1994. pp. 55-56.

27 DUFORT, Philippe. *Las políticas desarrollistas de Alberto Ruiz Novoa a principios de 1960: ¿Se podría haber evitado medio siglo de guerra?*, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN), Revista Estudios en Seguridad y Defensa, 2013, Vol. 8, N° 2, Edición N° 16, pp. 29-44.

28 LEAL Buitrago, Francisco. *La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*, Bogotá, Alfaomega Editores, 2002. pp. 21-23.

se tradujo en la publicación del *Manual Provisional para el Planteamiento de la Seguridad Nacional* de 1975, el cual estaría en vigor hasta 1991<sup>29</sup>.

La expresión de *Seguridad Nacional* sería definida en 1976 en la *Revista Fuerzas Armadas* como “la situación en la cual los intereses vitales de la nación se encuentran al abrigo de interferencias y perturbaciones sustanciales...lo que exige un conjunto de conceptos y un corpus de enseñanza derivado de verdades, principios, normas y valores que un Estado a través de sus propias experiencias o las de otros Estados, y de conformidad con la Constitución Política y la realidad del país”<sup>30</sup>.

Fue durante el mandato de Julio César Turbay Ayala (1978–1982) que la ideología de la *Doctrina de Seguridad Nacional* “encontró su ejercicio de asimilación más completo con la promulgación del Estatuto de Seguridad”<sup>31</sup>, una serie de normas de la justicia penal aplicables a la población civil durante un Estado de Emergencia, habilitando al presidente de la República y al ministro de Defensa para implicar a los militares en la lucha contra el narcotráfico. El recurso a la noción de Seguridad Nacional sería empleado subsecuentemente por los gobiernos de Belisario Betancourt (1982–1986), Virgilio Barco (1986–1990), César Gaviria (1990–1994), Ernesto Samper (1994–1998). Con Andrés Pastrana (1998–2002) y su *Plan Colombia* (con el apoyo logístico y económico de Estados Unidos) se emplea la noción de *Seguridad Nacional* en el marco de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

La *Seguridad Nacional* conoce un nuevo impulso bajo la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002–2006 y 2006–2010) y su *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDS) cuyos principales objetivos eran la recuperación del territorio y del Estado de derecho. En el marco de la PDS, así como del *Plan Patriota* (2003), las fuerzas armadas logran la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2006. La PDS asimila el concepto de *Acción Integral* –acciones cívico-militares del Plan LASO– definida por la ESEDEGUE como “un instrumento interactivo que integra los campos de acción para la consolidación del control territorial a través de la intervención de la totalidad del Estado, teniendo como objetivo el desarrollo económico y social”<sup>32</sup>. La Acción Integral jugaría un rol mayor como elemento integrador de los diferentes campos de acción del *Poder Nacional*, integrando los aspectos económicos, políticos, sociales y militares a través del *Plan Patriota* y el *Plan Consolidación* desplegados entre 2003 y 2007.

Con la llegada de Juan Manuel Santos al poder (2010–2014 y 2014–2018) se pone en marcha un proceso de paz con las FARC que culmina con el Acuerdo de Paz del 26 de

---

29 Véanse las obras TORRES Del Río, César. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Planeta Colombiana Editorial, 2000 y TORRES Del Río, César y RODRÍGUEZ Hernández, Saúl (Ed). *De milicias a militares contrainsurgentes. La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008.

30 LEAL Buitrago. Op. Cit. p. 25.

31 LEAL Buitrago, Francisco. *Defensa y Seguridad Nacional en Colombia 1958-1993*. En: LEAL Buitrago, Francisco y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (comps.). *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994. p. 149.

32 ÁLVAREZ Vargas, Víctor. *La defensa integral del Estado: un reto inaplazable*, Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN), Revista Estudios en Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, 2007, N° 3, p. 48.

septiembre de 2016. No obstante, la guerra contra el ELN prosigue y representa uno de los principales desafíos del presidente Iván Duque, en funciones desde el 7 de agosto de 2018. Como se puede observar, el Estado colombiano concentró todos sus esfuerzos en combatir a un enemigo al interior de sus fronteras, por lo que prácticamente abandonó la misión de *Defensa Exterior*, enfocándose en misiones de *Seguridad Interior*.

Finalmente, la doctrina tendría una amplia difusión y aplicación en Guatemala. En un primer tiempo en el marco del golpe de Estado orquestado por el coronel Carlos Castillo Armas, y con el apoyo de la CIA, contra el gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954, acusado por el entonces director de la CIA Allen Dulles de ser una cabeza de playa soviética<sup>33</sup> y, en un segundo tiempo, en el marco de la Guerra Civil (1960-1996) en donde el Estado lo pondría en un dispositivo contrainsurgente. A partir de 1982, el general Héctor Alejandro Gramajo reconfiguraría en su Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) los fundamentos ideológicos del dispositivo enfocándose en el desarrollo de las comunidades más pobres<sup>34</sup>. Los cambios más sustanciales de la doctrina vendrían con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996 y con la publicación del Libro Blanco de Defensa de 2003 con el cual las fuerzas armadas reorientan sus objetivos al combate del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo<sup>35</sup>.

### Codificación y aplicación de la doctrina en México

El caso de México es particularmente interesante por numerosas razones. La más importante es que al hablar de *Seguridad Nacional* en América Latina, el caso menos explorado es el de México. Sin embargo, su importancia es vital en la región al ser vecino de Estados Unidos y, por lo tanto, una zona de fricción entre América Latina y América anglosajona, además de ser la segunda economía y potencia militar de la región después de Brasil.

En relación con la expresión *Seguridad Nacional*, María Celia Toro afirma que la noción fue empleada por primera vez en la historia del país en 1987 por el presidente Miguel de la Madrid (1982–1988) al calificar al narcotráfico como “*un problema de seguridad nacional para México y su control como un asunto de Estado*”<sup>36</sup>. Por su parte, Marcos Palacios y Mónica Serrano<sup>37</sup> aseguran que el concepto ya figuraba en el *Plan de Global de Desarrollo* (1980–1982) del presidente De la Madrid en el marco de la lucha contra el narcotráfico<sup>38</sup>.

---

33 MURILLO Jiménez, Hugo. La Intervención norteamericana en Guatemala en 1954. Dos interpretaciones recientes. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 1985. pp. 149-155.

34 ROSÉS, Daniela. El dispositivo contrainsurgente del Estado Guatemalteco, XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015. Disponible en: <<http://cdsa.aacademica.org/000-061/645.pdf>>

35 ARCHILA Estrada, Orlando Godofredo. *Reacomodo de las Fuerzas Armadas Guatemaltecas, para desempeñar las tareas constitucionales*, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, 2007, N° 2, pp. 42-47.

36 TORO, María Celia. *México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional*. En: AGUAYO Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, 1990. p. 375.

37 PALACIOS, Marco y SERRANO, Mónica. *Colombia y México: Las Violencias del Narcotráfico*. En: ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (Dir). Los grandes problemas de México, Tomo XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior, México, El Colegio de México, 2010. p. 135.

38 La expresión de *National Security-Seguridad Nacional* fue usada por primera vez en el contexto de la lucha contra el narcotráfico por el presidente Ronald Reagan en 1986 a través de la promulgación de la

No obstante, podemos afirmar que la noción apareció, de manera genérica, con anterioridad en el *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* de 1973 atribuyéndole a la extinta Dirección Federal Seguridad (DFS) la facultad de “*análisis y recolección de información concerniente a la Seguridad de la Nación*” en el marco de la lucha contra los movimientos subversivos<sup>39</sup>.

Es importante especificar que la DFS fue creada en 1947 en el marco de la Guerra Fría, convirtiéndose rápidamente en la policía política del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), también creado en 1947. Debido a su implicación en el narcotráfico y el asesinato de un agente estadounidense de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) en México, la DFS fue desmantelada en 1985 y posteriormente sustituida por un órgano más profesional y que correspondía a las nuevas necesidades Posguerra Fría: el *Centro Nacional de Investigación y Seguridad Nacional* (CISEN)<sup>40</sup>. Es importante resaltar que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por profesionalizar el CISEN, el centro operó desde su creación hasta 2005 sin un marco normativo.

Creado en 1989, el CISEN sería una cantera de ideólogos y operadores de la *Seguridad Nacional* que no solo crearon el centro si no que diseñaron y dirigieron otros órganos de seguridad del Estado. Entre ellos destacan el general Jorge Carillo Olea, quien encabezó el CISEN de 1989 a 1990 para posteriormente dirigir el *Centro Nacional de Combate a las Drogas* (CENDRO) en 1990. Jorge Tello Peón dirigió el CISEN de 1994 a 1999 y posteriormente fue designado como secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional en 2009. El almirante Wilfrido Robledo, director de contraterrorismo en el CISEN durante los años 1990, sería nombrado comisario de la Policía Federal en el año 2000. Genaro García Luna, quien se incorporó al CISEN en 1989, participaría en el diseño y creación de la Policía Federal Preventiva en 1999 y posteriormente en la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) de la Procuraduría General de la República (PGR), la cual presidiría de 2001 a 2006. Posteriormente, ocuparía el cargo de secretario de Seguridad Pública de 2006 a 2012 durante la presidencia de Felipe Calderón.

---

*National Security Decision Directive 221* (NSDD-221) “Narcotics and National Security” la cual calificaba el tráfico internacional de estupefacientes como una amenaza a la “National Security” de los Estados Unidos. El 27 de octubre de 1988 el Congreso vota el *Anti Drug Abuse Act* y crea una *Office of National Drug Control Policy* (ONDC) dirigida por el *Director of National Drug Control Policy*. Esta política de considerar al narcotráfico como una amenaza la *National Security* se vería reforzada por los sucesores de Reagan: George H. W. Bush (1989–1993), Bill Clinton (1993–2001) y George W. Bush (200–2009) quienes a su vez firman nuevas NSDD facultando a las fuerzas armadas a intervenir en el combate al tráfico internacional de estupefacientes. Ver WALTHER, Michael. *Insanity: Four decades of U.S. Counter Drug Strategy*, Strategic Studies Institute (SSI), U.S. Army War College, 2012.

39 Véase el *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1973*. Actualmente la Secretaría de Gobernación (SEGOB) posee, en virtud del artículo 27 de la Ley de la Administración Pública Federal, atribuciones en materia de *Seguridad Pública* (sección XII Seguridad Pública de la Nación) y de *Seguridad Nacional* (sección XXIX).

40 El 22 de agosto de 1985 el gobierno decide fusionar la DFS con la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales (DIPS) en la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), operativa entre 1985 y 1988. No obstante, el entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) ordena al subsecretario de Gobernación Jorge Carillo Olea (1982-1988) el diseño y creación de un aparato de inteligencia profesional y adaptado a las necesidades. El CISEN entraría en funciones el 13 de febrero de 1989.

## La Seguridad Nacional en el pensamiento académico

Durante el periodo comprendido entre 1979 a 2006 existían en México pocos estudios sobre la *Seguridad Nacional* publicados por civiles. Entre los principales trabajos se encuentran *“La Seguridad Nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales”* de la embajadora Olga Pellicer Silva de Brodly publicado en 1979 (el primero en ser publicado por un civil), *“En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana”* y *“Un concepto de seguridad mexicana para la década de los noventa”* publicados en 1990 y 1991 por Sergio Aguayo Quezada y la *“Seguridad Nacional con Carlos Salinas de Gortari”* de José Luis Piñeyro de 1994. La publicación *“Seguridad Nacional y transición política, 1994-2000”* de Raúl Benítez Manaut publicada en 2001 analiza las consecuencias que tuvo el régimen de partido único (PRI), así como la influencia del proceso democrático, sobre la política de *Seguridad Nacional* identificando por primera vez “amenazas” y “peligros” a la *Seguridad Nacional*<sup>41</sup>.

A partir de 2010, las publicaciones civiles tendrían un nuevo impulso. Desde la academia, Mónica Serrano y Marcos Palacios coordinarían la obra *“Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior”* publicada en 2010 por El Colegio de México. Si bien el título hace referencia a la *Seguridad Nacional* y a la *Seguridad Interior*, ninguno de los ensayos conceptualiza estas nociones y se enfocan en temas de fuerzas armadas y su participación en la seguridad pública.

Por otro lado, la publicación *“La Seguridad de América del Norte reconsiderada”*, coordinada por Athanasios Hristoulas y publicada en 2011, daría un nuevo enfoque a la *Seguridad Nacional* concentrándose en las nuevas amenazas surgidas después del 11 de septiembre de 2001 en el espacio geopolítico norteamericano, redefiniendo las nuevas áreas de cooperación entre Canadá, México y Estados Unidos en el marco de la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN) de 2005.

En cuanto a las publicaciones más recientes y que abordan el tema desde una perspectiva global, analizando factores geoestratégicos como el crimen organizado transnacional, el cambio climático, el terrorismo, la ciber-seguridad y las pandemias, se encuentran *“Granos de arena. Ideas y marco conceptual de la seguridad nacional, contexto internacional y cambio político”* de 2018 y *“México en el mundo: entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas a la seguridad nacional”* de 2019, ambos publicados por el académico Abelardo Rodríguez Sumano.

## La Seguridad Nacional en el pensamiento estratégico de los militares

En cuanto a las publicaciones militares resaltan *El poder nacional de las relaciones internacionales* de 1985 y *La cartera de seguridad interna* de 2000, publicados por el almirante Mario Santos Caamal<sup>42</sup> y *Seguridad Nacional: concepto, organización y método* del

---

41 El doctor Raúl Benítez Manaut ha sido sin lugar a dudas uno de los académicos que más han contribuido al estudio de la Seguridad Nacional en México. Véase la publicación BENÍTEZ Manaut, Raúl. *Seguridad Nacional y transición política, 1994-2000*, Foro Internacional, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, Vol. XLI, 4 (166), octubre-diciembre, 2001. Disponible en: <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/158/showToc>>

42 Véase el artículo del almirante Mario Santos Caamal. *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, Revista de Administración Pública, 2000, N° 101, pp. 205-208.

general Gerardo Clemente Ricardo Vega García publicado en 2002. En su trabajo, el general Vega García analiza el concepto de *Seguridad Nacional* y se propone una metodología para determinar los objetivos nacionales de México de manera abstracta, definiendo la *Seguridad Nacional* como “un producto de la evolución política y social, en ningún caso es el comienzo de un proceso; es el devenir histórico de algunos Estados”<sup>43</sup>. Por su parte, el general Félix Galván López la definió como “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas”<sup>44</sup> entendiéndose así que se trataba de una tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas.

Entre las publicaciones militares abiertas al público se encuentra la *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales* (CESNAV). Cabe señalar que el CESNAV fue fundado en 1970 para responder a la necesidad de formar altos mandos en México –que antes eran capacitados principalmente en Estados Unidos, España, Perú o Brasil– para hacer frente a un contexto internacional dominado por las guerras civiles centroamericanas en Guatemala, Salvador y Nicaragua<sup>45</sup>, así como en el plano interno por los diferentes movimientos guerrilleros como la *Liga Comunista 23 de Septiembre*, las guerrillas rurales de Lucio Cabañas y Genaro Vásquez en Guerrero y el desarrollo constante de las actividades del narcotráfico.

A partir de 1980, las publicaciones del CESNAV se enfocan en los estudios sobre la Guerra Fría, la bipolaridad y la disuasión nuclear. La expresión de *Seguridad Nacional* aparece por primera vez (sin ser conceptualizada) en 2001 en la publicación “*La Seguridad Nacional*” del entonces vicealmirante Miguel C. Carranza Castillo<sup>46</sup>. A partir de 2006, los oficiales de la Secretaría de Marina Armada (SEMAR) se concentran en publicar trabajos sobre el narcotráfico y el crimen organizado como amenaza a la *Seguridad Nacional*. Por su parte el Colegio de Defensa Nacional (CODENAL) fundado en 1981, y adscrito a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), comienza a editar el boletín *Miztli* desde 2009, en donde militares y expertos abordan temas relativos a la *Seguridad Nacional* y sus diferencias con la *Seguridad Interior*.

En cuanto a la enseñanza de la *Seguridad Nacional*, es imprescindible especificar que antes de 2000 solo el CESNAV y el CODENAL ofrecían formaciones en la materia. El CODENAL propone desde 1981 una *Maestría en Administración para la Defensa y la Seguridad Nacional* la cual, a partir de 2010, se transforma en *Maestría en Administración Militar de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional*, adaptándose a una nueva corriente doctrinal. En enero de 2020 se inauguró el *Doctorado en Desarrollo y Seguridad Nacional* bajo la coordinación del también recién creado Instituto Mexicano de *Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales* (IMEESDN) de la SEDENA.

- 
- 43 RODRÍGUEZ Robles, Raúl. Seguridad nacional: Concepto, organización, método del General Gerardo Clemente Vega García, *Sociológica Revista del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana*, 1994. N° 25.
- 44 VELASCO Gamboa, Emilio. Seguridad Nacional: Una Lectura Metodológica (segunda parte), México, *Revista del Centro Superior de Estudios Navales*, 2003, N°13, pp. 13-21.
- 45 MALDONADO Orozco, Jorge Arturo (comps.). Cuarenta años de historia del Centro de Estudios Superiores Navales (1970–2010), *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 2010. pp. 64-65.
- 46 CARRANZA Castillo, Miguel C. La Seguridad Nacional (primera Parte), *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 2001. pp. 35-41.

El CESNAV, por su parte, propone una *Maestría en Seguridad Nacional*, y a partir de 2011, propone un *Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional* reservado a mandos civiles y militares, y cuya primera promoción (2011-2014) se tituló en julio de 2014. Desde este último año, la SEMAR se apoya en el *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México* (ININVESTAM). Siendo parte de la estructura del CESNAV, el ININVESTAM tiene una doble vocación académica y estratégica; por una parte, se trata de estimular la investigación en materia de *Seguridad Nacional y Defensa*, y por otro lado generar conocimiento para la concepción de estrategias para la toma de decisiones del Alto Mando.

### **La adopción del concepto de Seguridad Nacional en el orden jurídico mexicano**

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra contra el terrorismo islámico darían un nuevo impulso a la codificación y la implementación de la *National Security* en América Latina y el mundo. En efecto, los alcances regionales, y globales, del *Patriot Act* de 2001 y del *Homeland Security Act* de 2002, englobados dentro de la nueva noción de "*Homeland Security/Seguridad Patria*", se vieron extendidos a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en América Latina. En efecto, el presidente Álvaro Uribe no tardaría en hablar de "narcoterrorismo" en el marco del conflicto armado en Colombia, mientras que, en México, el gobierno impulsaría una reforma constitucional en 2004 que conduciría a la publicación de la Ley de Seguridad Nacional de 2005. El alineamiento de la doctrina mexicana con la estadounidense se vería acentuada con la entrada en vigor de la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN) de 2005, la cual prioriza la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo como elemento central de la "prosperidad" de América del Norte<sup>47</sup>.

### **Defensa Nacional y Seguridad Interior, conceptos subordinados**

La llegada del *Partido Acción Nacional* (PAN) al poder en 2000 de la mano de Vicente Fox (2000–2006) marca el comienzo de la adopción de la noción de *Seguridad Nacional* en la Constitución y los textos oficiales, particularmente después de la reforma del 5 de abril de 2004 al artículo 89 fracción VI del texto Constitucional.

El artículo 89 fracción VI de la Constitución de 1917 (en vigor) facultaba al presidente de la República para "*disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*". No obstante, después de la reforma del 5 de abril de 2004 el artículo quedó de la siguiente manera: "*la obligación del presidente de la República de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*". La influencia del vocabulario político estadounidense es indiscutible en la adopción de la expresión de *Seguridad Nacional* en el derecho mexicano. Cabe resaltar que la noción de Seguridad Interior es anterior a la de *Seguridad Nacional* apareciendo por primera vez en la Constitución de 1824 y en las Leyes Constitucionales de 1836, y, por lo tanto, no fue formulada dentro de la ideología de la *National Security-Seguridad Nacional*.

---

47 Véase OLIVA Posada, Javier. El desvanecimiento (aparente) de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En: HRISTOULAS, Athanasios (comps.). *La Seguridad de América del Norte reconsiderada*, México, ed. Porrúa, octubre de 2011. pp. 152-153.

La reforma implica una sustitución directa de la noción anterior de “defensa exterior” y de “seguridad interior” de la Federación por la de *Seguridad Nacional*, ocupando de este modo –en la terminología constitucional– el lugar de la defensa exterior y de la seguridad interior. Esta sustitución no solamente es una cuestión de palabras. En efecto, el nuevo artículo otorga a la *Seguridad Nacional* el carácter de estrategia y de política pública al ser una responsabilidad del presidente de la República, correspondiendo a la lógica del concepto estadounidense<sup>48</sup>.

Otra característica importante de la reforma es la voluntad de integrar todos los aspectos de la vida política en la estrategia nacional de seguridad y la centralización coordinada al más alto nivel. En este contexto, el presidente Fox anunció la creación del Consejo de *Seguridad Nacional* el 2 de febrero de 2005 y el 31 de enero de 2005 el Congreso promulgó la *Ley de Seguridad Nacional* (en vigor), lo que marcaría una nueva era doctrinal en México que estaría en vigor durante toda la guerra al narcotráfico y el crimen organizado del presidente Felipe Calderón (2006–2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018)

La promulgación de la *Ley de Seguridad Nacional* permite conceptualizar por primera vez en un documento oficial la noción como aquellas “*acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano*”<sup>49</sup>. Formulada después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la LSN se enfoca en el combate, mediante una combinación del aparato policiaco-militar, de las amenazas regionales como el narcotráfico y el terrorismo. Así mismo, la ley permite por primera vez enunciar de manera precisa definiciones (amenazas y riesgos) y conceptos (Seguridad Nacional, Consejo de Seguridad Nacional) necesarios para la modernización y la especialización de la doctrina. A nivel legislativo, la LSN autoriza al Senado aprobar leyes relativas a la *Seguridad Nacional* y a crear mecanismos de control destinados a supervisar a las agencias como el CISEN enmarcando sus actividades. La LSN permite la creación de una Comisión bicameral, representada por todos los partidos, con facultades de supervisión del funcionamiento del CISEN.

La expresión sería adoptada en otros instrumentos normativos, como el Programa para la *Seguridad Nacional* de 2009-2012, el primero mediante el cual el gobierno haría pública su estrategia de seguridad, y el cual se articularía con el Programa Sectorial de Marina, el Plan Sectorial de Defensa y del Plan Nacional de Desarrollo, otorgando a las fuerzas armadas la facultad de involucrarse activamente en el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.

### **En busca de “nuevos” instrumentos de Seguridad Interior**

El regreso del PRI al poder en 2012 marcaría un cambio estratégico importante dotándose de un arsenal institucional para hacer frente al crimen organizado. De este modo la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), creada por el PAN en 2000, se reformaría en la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y quedaría adscrita a la Secretaría de Gobernación (SEGOB). La Policía Federal Ministerial (PFM), creada en 2009 por el PAN, se transformaría en la Agencia de Investigación Criminal (AIC) absorbiendo a la PFM. Finalmente, el PRI procedería a la creación de una Gendarmería, la cual sería parte de la Policía Federal y adscrita

---

48 Ibid.

49 Ley de Seguridad Nacional del 31 de enero de 2005. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx>>

a la CNS. La llegada del PRI al poder y su nueva estrategia de seguridad constituye una expresión sintomática de todos los gobiernos mexicanos: crear nuevas instituciones, renombrar a las antiguas y movilizar a las fuerzas armadas en la seguridad interior y pública<sup>50</sup>. La Procuraduría General de la República (PGR) y el CISEN serían las únicas estructuras de seguridad del país que no tendrían cambios en su estrategia y estructura<sup>51</sup>.

En cuanto a la *Seguridad Nacional*, se observa que adquiere el carácter de política pública con la promulgación del *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, considerándose como una “*función esencial del Estado mexicano y una condición que salvaguarda los derechos de sus ciudadanos*”<sup>52</sup>. La *Política de Seguridad Nacional* adquiere de este modo un carácter multidimensional con el objetivo de anticipar “*aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos*”<sup>53</sup>, basando su estrategia en dos componentes centrales: la Seguridad Interior y la política de Defensa, esta última como eje central de la estrategia de seguridad y Defensa del Estado mexicano. Como se puede apreciar, en la jerarquía de normas la noción de *Seguridad Nacional* sigue siendo dominante.

Es importante resaltar que este instrumento conceptualiza por primera vez la noción de Seguridad Interior definiéndola “*como una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población*”<sup>54</sup>. Para llevar a cabo esta función, el gobierno facultó a las fuerzas armadas para coadyuvar en el mantenimiento de la Seguridad Interior, realizando cuatro tipos de operaciones en coordinación con las fuerzas de seguridad civiles: operaciones para reducir la violencia; operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes; operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas; y operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales<sup>55</sup>, sobreentendiéndose las actividades del crimen organizado como las principales amenazas a la *Seguridad Interior*.

El 8 de diciembre de 2016 el entonces secretario de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos, exhortó públicamente al gobierno a regularizar el marco legal del em-

---

50 ORDÓÑEZ Martínez, Gustavo Eduardo. Reconversion des doctrines militaires de lutte contre la subversion dans le cadre de la lutte contre le crime organisé transnational en Amérique Latine: ruptures et continuités. (Tesis de Doctorado) Escuela Doctoral de Derecho y Ciencia Política, Universidad de Toulouse I, Francia, 2019, pp. 419-421. Disponible en: <<http://publications.ut-capitole.fr/32535/>>

51 Como se mencionó en la introducción, las estructuras creadas por el PRI en 2012 fueron rediseñadas en 2018 por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, incluso el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que permaneció intacto durante los sexenios del PAN y el PRI, fue rediseñado en lo que es actualmente el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), mismo que se encuentra adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la cual a su vez sustituyó a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), siendo una vez más elevada al rango de secretaría de Estado.

52 Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, p. 19. Disponible en: <<https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico----programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>

53 *Ibidem*. p. 36.

54 *Ibidem*. p. 58.

55 *Ibidem*. p. 59.

pleo de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, al mismo tiempo que el Congreso examinaba un proyecto de ley relativo a la *Seguridad Interior* para regular la acción de las fuerzas armadas en tareas de orden interno. La *Ley de Seguridad Interior* (LSI) sería aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2017 y promulgada por el presidente Peña Nieto el 21 de diciembre.

La LSI retoma la definición de *Seguridad Interior* conceptualizada en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, articulándose con el Programa Sectorial de Marina 2013-2018, el Programa Sectorial de Defensa 2013-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estos instrumentos insisten explícitamente en que la *Seguridad Interior* es una función de las fuerzas armadas atribuyéndoles un rol primordial en el combate al crimen organizado y la salvaguarda del orden constitucional. Finalmente, la LSI sería declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2018 debido a numerosas críticas de la sociedad civil según las cuales habría una vía a la “militarización” del país y a la violación sistemática de los Derechos Humanos.

### **La Marina como principal garante de la Seguridad Interior**

Durante los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto la Secretaría de Marina Armada, a través de la Infantería de Marina (de ahora en adelante Marina), se reafirmó como el actor principal en el combate contra el crimen organizado, y por ende un actor político relevante. En efecto, desde 2007 la SEMAR ha ampliado sus capacidades al ámbito del combate al narcotráfico y el crimen organizado, teniendo importantes evoluciones normativas, institucionales y operativas. El primer cambio de importancia se da con la creación, en 2007, de los Centros Unificados para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR)<sup>56</sup>, y cuya función es hacer frente al crimen organizado y actos ilícitos en contra de la infraestructura portuaria, los buques y las actividades marítimas nacionales<sup>57</sup>.

Con la creación de las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) en marzo de 2014<sup>58</sup>, la Marina adquiere funciones de Policía Marítima en el interior de los recintos portuarios, mismo si esta figura jurídica es inexistente en la legislación mexicana en vigor. Mediante la adopción del concepto *Seguridad Interior* en el Programa Sectorial de Marina 2013-2018, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, las UNAPROP asumen la capacidad de realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de “Guardia Costera” dentro de los recintos portuarios<sup>59</sup>.

---

56 Secretaría de Marina (SEMAR). Firman SEMAR y SCT un convenio para la creación de Centros Unificados para la atención a incidentes marítimos y portuarios. 3 de septiembre de 2007. Disponible en: <[http://www.semar.gob.mx/boletin/2007/bol\\_114\\_07.htm](http://www.semar.gob.mx/boletin/2007/bol_114_07.htm)>

57 DE LA FUENTE Lozada, Baruc. La implementación de los CUMARES, un acierto para la seguridad nacional, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, abril-junio 2013, Vol. 34, N° 2, pp. 51-58.

58 Acuerdo Secretarial 039 mediante el cual se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP). Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2014. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014)>

59 Acuerdo Secretarial 333 mediante el cual las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) tienen como misión el realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de guardia costera dentro de los recintos portuarios en apoyo al ejercicio de la autoridad en materia de protección marítima y portuaria. Diario Oficial de la Federación, 17 septiembre de 2018. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018)>

En 2014, las fuerzas especiales de la Infantería de Marina se reagrupan bajo un comando único: las Unidades de Operaciones Especiales (UNPOES), nacidas de la fusión de tres cuerpos de Fuerzas Especiales (FES), de dos Batallones Anfibios y de un Batallón de Paracaidistas (BIMFUSPAR)<sup>60</sup>. Destinadas a llevar a cabo operaciones anfibias y de defensa costeras, las UNOPES terminan participando activamente en misiones de *Seguridad Interior*, mermando sus capacidades originales.

Para cumplir su misión constitucional de “contribución a la Seguridad Interior”, la Secretaría de Marina crea en 2016 un Batallón de Policía Naval que tiene por misión “garantizar la seguridad y la protección de la sede de la SEMAR y de las instalaciones navales”<sup>61</sup>. No obstante, la Policía Naval ha sido desplegada como soporte operativo de las autoridades civiles en caso de alteración del orden público, particularmente en Veracruz y Acapulco. En 2017, la SEMAR movilizó más de 16.000 hombres, repartidos en dos brigadas, 25 batallones independientes y algunas unidades autónomas (fuerzas especiales y policía naval) en operaciones de *Seguridad Interior*.

La implicación de la Marina en el combate al crimen organizado permitió a la SEMAR reorganizar su estructura de comando, reconstruir su fuerza de Infantería de Marina, reforzar sus capacidades operativas, en particular la aviación naval, y formar un cuerpo de Policía Marítima-Guarda Costas para mejorar sus capacidades de combate al narcotráfico y el crimen organizado en tierra y mar. De este modo, la SEMAR ha priorizado la compra de patrulleros e interceptores en perjuicio de los destructores y las corbetas, experimentando un proceso de transformación de su estructura y de su doctrina, adquiriendo funciones propias de una Prefectura Naval, como lo ha venido sosteniendo el académico Marcos Pablo Moloeznik<sup>62</sup>.

Finalmente, en junio de 2017 la SEMAR adquiere funciones de Autoridad Marítima Nacional ejercidas a través de la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos (UNICAPAM)<sup>63</sup> y competencias de Guardia Costera para asegurar la seguridad marítima y portuaria reafirmandose como un actor relevante de la administración pública federal.

## Conclusiones

La evolución de la *Seguridad Nacional* después de la Guerra Fría ha conducido a un renovado interés en el mundo, y particularmente en México y América Latina. En efecto, al analizar el plano regional, se observa la existencia de un modelo en común íntimamente

---

60 DE CHERISEY, Erwan. Force in transition: Mexican Navy Fleet modernization takes shape, Jane’s Navy International, enero-febrero 2018.

61 Acuerdo Secretarial 041 mediante el cual se crea el Batallón de Policía Naval con sede en la Ciudad de México, dependiendo militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando. Diario Oficial de la Federación, 8 de marzo de 2016. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016)>

62 Ver las obras de MOLOEZNİK, Marcos Pablo. Infantería de Marina en América Latina: pasado, presente y futuro, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, 2018, abril–junio, Vol. 39, N° 2, pp. 1-46 y Evolución del poder naval mexicano en la última década, Revista del Centro Superior de Estudios Navales, enero–marzo 2012. pp. 8-21.

63 Acuerdo Secretarial 14 mediante el cual se crea la Dirección General de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos, dependiente orgánica, operativa y administrativamente de la Subsecretaría de Marina. Disponible en: <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5475245&fecha=03/03/2017](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475245&fecha=03/03/2017)>

ligado a un proceso histórico, al que ningún país de la región puede sustraerse, ya sea de manera directa o indirecta, y cuyo marco doctrinal y jurídico prevé la proyección de las fuerzas al interior del territorio nacional para tratar amenazas al orden interior. En el caso de México, el rol de las fuerzas armadas en materia de Seguridad Interior institucionaliza la continuidad del uso del aparato castrense como actor principal en la lucha contra el crimen organizado, interactuando con los actores civiles de la seguridad y como un elemento de gestión y de regulación de las relaciones sociales y económicas en determinados lugares.

No obstante, las evoluciones normativas, constitucionales e institucionales de la *Seguridad Nacional* podrían verse cuestionadas por las decisiones del presidente Andrés Manuel López Obrador, no solo por la desaparición del CISEN y su rediseño doctrinal, jurídico e institucional en lo que hoy es el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). En efecto, el rediseño de esta institución hace hoy más que nunca necesario contar una *Ley de Seguridad Nacional* actualizada que haga frente a los desafíos que enfrenta el país permitiendo al CNI enfocarse en la producción de inteligencia para la *Seguridad Nacional* tomando en cuenta el contexto geopolítico actual, particularmente las amenazas de ciberseguridad, ciberdefensa y epidemiológicas.

Por otro lado, también se encuentra en juego la participación de las fuerzas armadas, y de la Guardia Nacional, en tareas de Seguridad Interior para el mantenimiento del orden constitucional y la lucha contra el crimen organizado, poniendo en riesgo la institucionalidad en ciertos lugares del país y abriendo así un periodo de incertidumbre para la “guerra contra el crimen organizado”. En este contexto, sostenemos que es también necesaria la promulgación de una *Ley de Defensa* para dar certidumbre jurídica a las misiones de Defensa y desarrollo nacionales de las fuerzas armadas. El legislador debe de estar consciente que interactuamos en un sistema internacional desafiante, en el que coexisten determinadas características de la globalización –redes financieras, de producción y de comunicación– traduciéndose en una exigencia cada vez mayor. Los desafíos para los países periféricos como México no serán pocos ni simples.

Finalmente, podemos encontrar en diversos contextos políticos y sociales el recurso a la noción de *Seguridad Nacional*, como en Francia, en donde militares y policías interactúan desde 2015 en el marco de la operación *Sentinelle* para combatir el terrorismo islámico en el territorio nacional<sup>64</sup>, o en China, en donde el 28 de mayo de 2020 la Asamblea Popular Nacional promulgó, en el nombre de la “Seguridad Nacional”, una nueva *Ley de Seguridad Nacional*<sup>65</sup> aplicable a la Región Administrativa Especial de Hong Kong [la cual atraviesa una serie de protestas desde marzo de 2019 que la oponen a Pekín], y cuyo objetivo es combatir el terrorismo, la injerencia extranjera (de Estados Unidos), la subversión y el separatismo, lo que nos obliga a seguir reflexionando sobre la evolución de la *Seguridad Nacional* no solo en América Latina, sino en el mundo.

---

64 Ver TENENBAUM, Élie. La Sentinelle égarée ? L’armée de Terre face au terrorisme, focus stratégique, N° 68, junio de 2016. Disponible en: <<https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs68tenenbaum.pdf>>

65 BRADSHER, Keith, RAMZY, Austin y MAYO, Tiffany (2020). China moves to tighten its control of Hong Kong. The New York Times. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/2020/05/21/world/asia/hong-kong-china.html>>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Secretarial 11 de mayo de 2020 por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)
- Acuerdo Secretarial 14 mediante el cual se crea la Dirección General de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos, dependiente orgánica, operativa y administrativamente de la Subsecretaría de Marina. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5475245&fecha=03/03/2017](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475245&fecha=03/03/2017)
- Acuerdo Secretarial 041 mediante el cual se crea el Batallón de Policía Naval con sede en la Ciudad de México, dependiendo militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando. Diario Oficial de la Federación, 8 de marzo de 2016. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016)
- Acuerdo Secretarial 039 mediante el cual se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP). Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2014. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014)
- Acuerdo Secretarial 333 mediante el cual las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) tienen como misión el realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de guardia costera dentro de los recintos portuarios en apoyo al ejercicio de la autoridad en materia de protección marítima y portuaria. Diario Oficial de la Federación, 17 septiembre de 2018. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018)
- AMARAL Gurgel, José Alfredo. *Segurança e Democracia: uma reflexao politica*. Brasil, Biblioteca do Exército, 1975.
- ÁLVAREZ Vargas, Víctor. La defensa integral del Estado: un reto inaplazable, Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN), Revista Estudios en Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra, 2007.
- ARCHILA Estrada, Orlando Godofredo. *Reacomodo de las Fuerzas Armadas Guatemaltecas para desempeñar las tareas constitucionales*, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, N° 2, 2007.
- BARRETO, Carlos Agustín. Los Plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX. Takwá, N° 11-12, Primavera–Otoño de 2007, p. 121. Disponible en [http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/takwa/Takwa1112/carlosa\\_barreto.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/takwa/Takwa1112/carlosa_barreto.pdf)
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. Seguridad Nacional y transición política, 1994-200, Foro Internacional, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, Vol. XLI, 4 (166), octubre-diciembre, 2001. Disponible en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/158/showToc>

- BRADSHER, Keith, RAMZY, Austin y MAYO, Tiffany (2020). China moves to tighten its control of Hong Kong. The New York Times. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2020/05/21/world/asia/hong-kong-china.html>>
- CARRANZA Castillo, Miguel C. La Seguridad Nacional (primera Parte), Revista del Centro de Estudios Superiores Navales 2001.
- CALVO, Roberto. La Doctrina Militar de la Seguridad Nacional. Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, 1979.
- CAVAGNARI Filho, Geraldo Lesbat. América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional. En: LEAL Buitrago, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel (comps.). Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina, Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 1994.
- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). A Era Vargas: Dos anos 20 a 1945. Disponible en <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/apresentacao>>
- COSTE, Frédéric. L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer, Recherche & Documents, Fondation pour la recherche stratégique, N° 03, 2011.
- DE CHERISEY, Erwan. Force in transition: Mexican Navy Fleet modernization takes shape, Jane's Navy International, enero-febrero 2018.
- DE LA FUENTE Lozada, Baruc. La implementación de los CUMARES, un acierto para la seguridad nacional, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, abril-junio, Vol. 34, N° 2, 2013.
- DOUGLAS T. Stuart. Creating the National Security State—A History of the Law That Transformed America, Princeton University Press, 2008.
- DUFORT, Philippe. Las políticas desarrollistas de Alberto Ruiz Novoa a principios de 1960: ¿Se podría haber evitado medio siglo de guerra?, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEE-SEDEN), Revista Estudios en Seguridad y Defensa, Vol. 8, N° 2, Edición N° 16, 2013.
- JANOWITZ, Morris. The Professional Soldier: A Social and Political Portrait, New York, The Free Press, 1960.
- JEANNESSON, Stanislas. La Guerre Froide, La Découverte, Francia, 2014.
- LEAL Buitrago, Francisco. La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría, Bogotá, Alfaomega Editores, 2002.
- LEAL Buitrago, Francisco. Defensa y Seguridad Nacional en Colombia, 1958-1993. En: LEAL Buitrago, Francisco y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (comps.) Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.

- LEVEAU, Arnaud. *Corée du Sud-États-Unis. Une relation sous influence*, Paris, Outre-Terre, 2013.
- Ley de Seguridad Nacional del 31 de enero de 2005. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx>>
- MALDONADO Orozco, Jorge Arturo (comps.). *Cuarenta años de historia del Centro de Estudios Superiores Navales (1970–2010)*, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, 2010.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo. *Infantería de Marina en América Latina: pasado, presente y futuro*, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, abril–junio, Vol. 39, N° 2, 2018.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo. *Evolución del poder naval mexicano en la última década*, Revista del Centro Superior de Estudios Navales, enero–marzo 2012.
- MURILLO Jiménez, Hugo. *La Intervención norteamericana en Guatemala en 1954. Dos interpretaciones recientes*. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 1985.
- OLIVA Posada, Javier. *El desvanecimiento (aparente) de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. En: HRISTOULAS, Athanasios (comps.). *La Seguridad de América del Norte reconsiderada*, México, ed. Porrúa, octubre de 2011.
- OLIVA Posada, Javier. *Hacia la nueva Ley de Seguridad Nacional*. Milenio, marzo de 2020. Disponible en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/hacia-la-nueva-ley-de-seguridad-nacional-4907206.html>>
- OROZCO, Gabriel. *El concepto de la Seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Barcelona, 2006.
- ORDOÑEZ Martínez, Gustavo Eduardo (2019). *Reconversion des doctrines militaires de lutte contre la subversion dans le cadre de la lutte contre le crime organisé transnational en Amérique Latine : ruptures et continuités*. (Tesis de Doctorado) Escuela Doctoral de Derecho y Ciencia Política, Universidad de Toulouse I, Francia. Disponible en <<http://publications.ut-capitole.fr/32535/>>
- ORTEGA Muñiz, Carlos. *Propuesta Teórica de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México*, México, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, Vol. 36, N° 2, abril-junio 2015.
- PALACIOS, Marco y SERRANO, Mónica. *Colombia y México: Las Violencias del Narcotráfico*. En: ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (Dir). *Los grandes problemas de México*, Tomo XV. *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010. p. 135.
- PÉRIÈS, Gabriel. *La subversion prise par le bout des doigts. Aux origines policières du Plan Cándor: de la lutte contre la délinquance intérieure à la coalition d’États contre la subversion internationale*. Paris, Politix revue des sciences sociales du politique. Dossier ni guerre ni paix, 2013, No.104, Vol. 26.

- PÉRIÈS, Gabriel. De l'action militaire à l'action politique : Impulsion, codification et application de la doctrine de la «Guerre Révolutionnaire» au sein de l'armée française (1944–1960), Paris, (Tesis de Doctorado) Universidad de Paris I Sorbona, París, 1999.
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Disponible en <<https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico----programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>
- RIOS-BORDES, Alexandre. Quand les services de renseignement repensent la guerre : Éléments d'une archéologie de la «sécurité nationale» (États-Unis, 1919-1941), París, Politix revue des sciences sociales du politique, Dossier ni guerre ni paix, 2013, N° 104, Vol. 26.
- RIVAS Nieto, Pedro. Doctrina de Seguridad Nacional y Regímenes Militares en Iberoamérica. Editorial Club Universitario, España, 2008.
- ROCARD, Michel y BAUER, Alain. Pour un Conseil de sécurité nationale. IRIS, 2007.
- RODRÍGUEZ Robles, Raúl. Seguridad nacional: Concepto, organización, método del General Gerardo Clemente Vega García, Sociológica Revista del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- ROSÉS, Daniela. El dispositivo contrainsurgente del Estado Guatemalteco, XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015. Disponible en <<http://cdsa.academica.org/000-061/645.pdf>>
- SANTOS Caamal, Mario. Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública, 2000. N° 101, pp. 205-208.
- SOON WON, Park. National Security and Constitutional Rights in Korea. [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42061/2/Won\\_Soon.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42061/2/Won_Soon.pdf)
- Secretaría de Marina (SEMAR). Firman SEMAR y SCT un convenio para la creación de Centros Unificados para la atención a incidentes marítimos y portuarios. 3 de septiembre de 2007. Disponible en <[http://www.semar.gob.mx/boletin/2007/bol\\_114\\_07.htm](http://www.semar.gob.mx/boletin/2007/bol_114_07.htm)>
- TENENBAUM, Élie. *La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme*, focus stratégique, N° 68, junio de 2016. Disponible en <<https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs68tenenbaum.pdf>>
- TORO, María Celia. México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional. En AGUAYO Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, 1990.
- TORRES Del Río, César. Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional. Colombia, Planeta Colombiana Editorial, 2000.
- TORRES Del Río, César y RODRÍGUEZ Hernández, Saúl. De milicias a militares contrainsurgentes. La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI. Colombia, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

VALLE González, Adrián Hermilio. Desarrollo del concepto de seguridad nacional, Revista del Centro Superior de Estudios Navales, México, N° 1, enero-marzo 2012.

VELASCO Gamboa, Emilio. Seguridad Nacional: Una Lectura Metodológica (segunda parte), México, Revista del Centro Superior de Estudios Navales, N° 13, 2003.

WALTHER, Michael. *Insanity: Four decades of U.S. Counter Drug Strategy*, Strategic Studies Institute (SSI), U.S. Army War College, 2012.



## LA REPÚBLICA DE NICOLÁS MAQUIAVELO. GOBIERNO, ESTADO Y PODER, A LA LUZ DE SUS OBRAS<sup>∞</sup>

JOHN CAMPOS BENAVIDES\*

### RESUMEN

*Este artículo se refiere a la vida y obra de Nicolás Maquiavelo, su contexto histórico y su ejercicio del poder como asesor y consejero político, así como sus pensamientos filosóficos sobre Estado y gobierno, ciudadanía y virtudes cívicas, sus obras más relevantes: El Príncipe y los Diálogos, así como su visión antropológica y sociológica del Renacimiento; lo que lo lleva a crear una nueva concepción de República en la Florencia del siglo XV. Esta nueva visión que, si bien está basada e inspirada en los filósofos de la Antigüedad, también tiene impresa su profunda convicción respecto a las virtudes ciudadanas que deben tener tanto el Príncipe como los gobernados y el ejercicio práctico del poder, así mismo su concepción de un Estado autónomo y al margen de influencias externas, dando pie así a las concepciones actuales de hacer una mejor y nuevo tipo de República.*

**Palabras clave:** Maquiavelo; república; gobierno; poder político; virtudes cívicas.

## NICCOLÒ MACHIAVELLI'S REPUBLIC. GOVERNMENT, STATE AND POWER, IN LIGHT OF HIS WORKS

### ABSTRACT

*This article refers to Niccolò Machiavelli's life and work, his historic context and his exercise of power as politic advisor and counselor as well as his philosophical thoughts about State and government, citizenship and civic virtues, his most recognized works: The Prince and the Discourses, as well as his anthropologic and sociologic vision of the Renaissance; all of that leads him to create a new conception of Republic in the Florence of the XV century. This new vision who, although it is based and inspired by the philosophers of the Ancient history, also expresses his deep conviction regarding citizen virtues who that both the Prince and the governed must have and the practical exercise of*

---

\* Abogado. Doctorando Universidad del País Vasco. Máster en Derecho Público y Cooperación, Universidad de Lleida, España. Máster en Sociedad Democrática, Estado y Derecho, UPV/EHU. Postítulo en Derechos Humanos, Università Degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Italia. Postítulo en Derecho y Política Contemporánea, Universidad de Lleida, España. Diplomado en Función Inteligencia en el Estado Contemporáneo, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile. jcb.abog@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6644-4312>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 021220 - Fecha de aceptación: 080621.

*power, likewise his conception of an autonomous State and far apart from external influences, thus giving rise to the current conceptions of making a new and better Republic type.*

**Key words:** *Machiavelli; republic; government; politic power; civic virtues.*

## A REPÚBLICA DE NICCOLÒ MACHIAVELLI. GOVERNO, ESTADO E PODER, À LUZ DE SUAS OBRAS

### RESUMO

*Este artigo refere-se à vida e obra de Niccolò Maquiavel, seu contexto histórico e seu exercício de poder como conselheiro e conselheiro político, bem como seus pensamentos filosóficos sobre Estado e governo, cidadania e virtudes cívicas, suas obras mais relevantes: O Príncipe e os Diálogos, bem como sua visão antropológica e sociológica do Renascimento; o que o leva a criar uma nova concepção de República na Florença do século XV. Esta nova visão que, embora seja baseada e inspirada pelos filósofos da Antiguidade, também imprimiu sua profunda convicção em relação às virtudes cidadãs que tanto o Príncipe quanto o governado devem ter e o exercício prático do poder, bem como sua concepção de um Estado autônomo e independentemente de influências externas, dando origem às concepções atuais de fazer um tipo melhor e novo de República.*

**Palavras-chave:** *Maquiavel; república; governo; poder político; virtudes cívicas.*

### Introducción

En el presente artículo nos adentraremos en la figura de Nicolás Maquiavelo como político, filósofo y como hombre de Estado en la Florencia del siglo XV y cuya nueva concepción republicana marcaría la vida de su época y su influencia en las visiones de Estado y gobierno hasta nuestros días. Analizaremos su vida política a la luz de sus obras, de su quehacer y sus consejos, dentro de su contexto histórico y las circunstancias de su ejercicio del poder; además de hacer una apreciación de sus dos grandes obras y los conceptos que de allí emanan. Para, finalmente, adentrarnos en lo que significó el nuevo pensamiento republicano del florentino y las virtudes y exigencias, tanto para el Príncipe como para los ciudadanos.

Este trabajo pretende mostrar cómo el proceso histórico de protagonismo en el ejercicio del poder llevó a Maquiavelo a ser una figura relevante, convirtiendo a esa ciudad en un modelo de una nueva concepción republicana, dotada de las mejores tradiciones del pasado y revitalizada con los conceptos prácticos del ejercicio del poder. Vamos a descu-

brir en este artículo, a través de distintos autores, como la figura del pensador político se va perfeccionando por los pasillos del poder, rescatando la grandeza de cada ciudadano, limitando los espacios para la corrupción y haciendo del Príncipe una figura republicana en tiempos excepcionales.

Descubriremos así que la vida de un asesor político puede marcar los destinos de todo un pueblo para levantar las virtudes ciudadanas y alcanzar el tan anhelado bien común. Esta nueva concepción filosófica de la República es única en su origen y estructura, de allí la importancia hasta nuestros días.

### **Contexto biográfico e histórico de la vida de Maquiavelo**

Nicolás Maquiavelo nace en Florencia el 3 de mayo de 1469 y muere el 21 de junio de 1527. Lo que sabemos de él es que fue un diplomático, filósofo, político, escritor y funcionario público. Existe un consenso respecto de él en que fue un personaje muy destacado tanto en el Renacimiento, como hasta el día de hoy donde su obra cobra mayor relevancia.

Los historiadores señalan que la República de Florencia era una de las ciudades-Estado más importantes de su tiempo. También debemos señalar que Maquiavelo habitó en esta época de máximo esplendor, por lo tanto, esta nueva concepción filosófica de la República contiene a nuestro modo de entender todo el empuje necesario de quien cuenta con los espacios de influencia adecuados para llevar a cabo su poder político.

Regresar siempre a la figura de Nicolás Maquiavelo y su concepción de República conlleva la idea necesaria de ubicarse en el contexto histórico de este consejero principal del gobernante, quien busca instaurar una nueva forma de ideal republicano.

La visión de Maquiavelo siempre tendrá los elementos filosóficos, políticos, de gobierno y poder. Maquiavelo no parte desde cero en esta forma de enfrentar la República, sino que hereda las tradiciones más altas de otras formas de conocer, analizar e implementar el republicanismo.

Otras figuras destacadas de la época desde el punto de vista de las bellas artes alcanzan proyecciones insuperables como lo fueron Leonardo y Miguel Ángel. Es en esta época donde Maquiavelo busca plasmar la más alta belleza y sabiduría de la Antigüedad, una alta concepción política y filosófica que busca la perfección.

Maquiavelo vive bajo el gobierno de los Médicis donde ejerce su mayor influencia como funcionario y consejero. Sus obras cumbre respecto al ejercicio de la política fueron *El Príncipe* y *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*<sup>1</sup>, ambos publicados de forma póstuma<sup>2</sup>.

---

1 Si bien es cierto que es posible hallar trazos de su pensamiento político en sus otras dos grandes obras, *Historia de Florencia* y *El arte de la guerra*, así como en un amplio conjunto de escritos menores de carácter político, histórico, militar y diplomático (que podemos encontrar en dos libros: *Obras históricas de Nicolás Maquiavelo*, trad. de Luis Navarro, Biblioteca Clásica, Madrid, 1892; y *Escritos políticos breves*, edición y traducción de M.T. Navarro Salazar, Tecnos, Madrid, 1991).

2 MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*, Madrid, Editorial Espasa Calpe S. A, 2003 y *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, trad. Ana Martínez Arancón, Madrid, Alianza, 2003.

Ambrosio Velasco<sup>3</sup> sostiene que Maquiavelo lleva a cabo dos tradiciones: la tradición cortesana de aconsejar al príncipe, y la tradición republicana del humanismo cívico. La doctrina de Maquiavelo entiende que un Estado que se encuentre ordenado se puede mantener sano y estable, y que eso constituye un régimen republicano. Es decir, “si admite una cierta participación del pueblo en el gobierno y si el príncipe dirige los asuntos ordinarios del Estado de acuerdo con la ley y respetando debidamente la propiedad y los derechos de sus súbditos”<sup>4</sup>. Sin embargo, el mismo Maquiavelo afirma que este Estado debe ser fundado por un solo hombre que entregue las leyes que hagan posible “aquella virtud o moralidad cívica que se requiere para un Estado fuerte y unificado”<sup>5</sup>.

*El Príncipe* fue redactado en el verano de 1513, luego de la caída de la República florentina donde había servido. Maquiavelo era un hombre de acción, un reflejo de aquello es la carta que desde su exilio redacta a su amigo Francesco Vettori, embajador de la república florentina en Roma, donde describe sus días en el destierro escribiendo el libro que hasta el día de hoy goza de fama y relevancia, y en donde podemos apreciar su nostalgia de aquellos tiempos en que ejercía en plenitud todo su quehacer y su influencia política práctica.

“En mis tierras me estoy, y desde mis últimas desventuras no he permanecido, juntándolos todos, ni veinte días en Florencia...Me levanto con el sol y me voy al bosque mío [...] donde paso dos horas, [...] conversando con los leñadores [...] Vuéltome del bosque, me voy a una fuente [...] Llevo conmigo un libro, o Dante o Petrarca, o uno de esos poetas menores, como Tibullo, Ovidio u otros; leo aquellas amorosas pasiones de ellos y con sus amores recuerdo los míos; y me distraigo un tanto en estos pensamientos. [...] hablo con los que pasan, les pregunto sobre las novedades de sus pueblos, escucho muchas cosas y voy conociendo sus gustos y caprichos. [...] regreso a la hostería. Corrientemente allí están el mesonero, el carnicero, el molinero y dos panaderos. Con ellos me instalo todo el día a jugar a las cartas [...] Así [...] remuevo el moho de mi cerebro y libero la amargura de mi suerte. Y cuando llega la tarde, vuelvo a casa y entro en mi escritorio; y en el umbral me despojo de mi ropa cotidiana, llena de fango y de barro y me pongo mi ropa forense y real; revestido adecuadamente entro en las antiguas cortes de los hombres antiguos donde, recibido por ellos amorosamente, me nutre ese alimento, que es sólo mío y para el cual nací. Allí no me avergüenzo de hablar con ellos y preguntarles acerca de la razón de sus actos; y ellos me responden con benevolencia; y por cuatro horas no siento fastidio alguno, olvido mis cuitas, no temo a la pobreza, no me asusta la muerte: entero me transfiero a ellos”<sup>6</sup>.

Maquiavelo reflexiona que, si bien no conoce “ni del arte de la seda, ni del arte de la lana, ni de ganancias o pérdidas”, solo le queda la opción de razonar respecto de los asuntos propios de la política republicana, o bien hacer voto de silencio<sup>7</sup>.

---

3 VELASCO Gómez, Ambrosio. «Maquiavelo y la tradición republicana del Renacimiento». *En: Iztapa-lapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, N° 41, U.A.M., México, enero-junio de 1997.

4 SABINE, George. *Historia de la teoría política*, trad. de Vicente Herrero, FCE, 1945, p. 260.

5 COPLESTON, Frederick. *Historia de la filosofía, vol. 6: De Wolff a Kant*, trad. de M. Sacristán, Ariel, Barcelona, 2000. p. 301.

6 MAQUIAVELO, Nicolás. *Epistolario privado. Las cartas que nos desvelan el pensamiento y la personalidad de uno de los intelectuales más importantes del Renacimiento*. Edición y traducción de Juan Manuel Forte, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007.

7 *Ibidem*.

Acompañándose de los intelectuales clásicos y aislado del poder, pero no de la vida ciudadana, nacen para Maquiavelo las reflexiones más altas respecto de la República cómo será el ejercicio del poder del Príncipe: sus facultades, cómo se alcanza la majestad de este, cómo se mantiene y cómo se pierde.

Con la distancia del tiempo y la experiencia ganada, este consejero mayor vislumbra un salto en la concepción republicana. Con la tranquilidad de quien ha disfrutado la plenitud del poder y su influencia, vamos a descubrir en los textos y en las reflexiones de este político una República mejorada, más alta, de mayor compromiso ciudadano, de búsqueda permanente, de perfección en el ejercicio de la responsabilidad que significa ser ciudadano.

Maquiavelo desterrado, pero no ajeno al mundo real, busca dejar en la historia que solo la República y la ciudad-Estado pueden hacer del Príncipe el primer ciudadano; es decir, la personificación de la virtud por excelencia en donde los actos del poder tienen un fin sublime de búsqueda por el bien común en la corresponsabilidad de todos los intervinientes de la estructura social, política, económica y religiosa.

### **Lectura de *El Príncipe***

La obra *El Príncipe* es un texto donde, a partir de su lectura, se pueden obtener varias lecciones. No es una obra sencilla, pero tampoco inalcanzable en su concepción. La obra de Maquiavelo es una forma conceptual de comprender la República, de encontrar en ella los actos ciudadanos perfectibles en el tiempo y que conllevan a una ciudad-Estado.

Esta obra conduce a realizar la siguiente pregunta: ¿Qué busca Maquiavelo al escribir su obra? Las respuestas pueden ser las siguientes: Busca un cambio político, es un politólogo que describe los cambios que estima de gran valor, que su obra está dirigida a Lorenzo de Médici y lo entrega como un legado intelectual, o también podría ser que busca plasmar su experiencia política para reconquistar Italia y expulsar a los invasores. Todas estas respuestas podrían ser ciertas, ya que en sus obras vemos el interés por tratar de responder a estas realidades que eran su preocupación; sin embargo, y a pesar de aquello, el asesor político tiene como principal objetivo el crear un nuevo concepto que es concebir una nueva concepción de República.

Y es este concepto el que estará presente como común denominador en toda la obra llamada *El Príncipe*: Un Estado soberano que pueda liberar a Italia de los ataques extranjeros, un Estado estable y que libere al pueblo de la esclavitud, también la unificación de Italia y que ponga fin a la inestabilidad política y moral. Sin embargo, para Maquiavelo, el Estado moderno es la fuerza sin la cual no puede haber justicia ni moral, de eso podemos concluir que su empeño siempre fue la construcción de un Estado nacional.

Esta concepción filosófica y política tuvo la grandeza de concebir un nuevo modelo de Estado que con el tiempo se vio plasmado en la organización de un territorio, concepto que en aquella época no estaba muy claro. Maquiavelo creía que la división política generaba todas las contrapartidas de la división territorial, y tenía un análisis certero respecto a la opresión de las tiranías, ya que éstas conducían a que el territorio quedara expuesto a invasiones, al encontrarse sin defensas, lo que convertía a este período, en palabras de

Sabine, a uno de “bastardos y aventureros”<sup>8</sup>. Todo lo anterior se hallaba en una época de corrupción moral y política.

En esta República conceptual de Maquiavelo se va más allá de la teoría política existente. Los escritos de este politólogo van orientados de forma práctica a que sus reflexiones, si bien están basadas en concepciones filosóficas, son una recolección sistemática de casos históricos y reales, en donde él tuvo acceso directo en sus catorce años de carrera política y acceso al poder.

Esta visión de República es para Nicolás Maquiavelo, más que la reflexión y la teoría, el ejercicio del poder dotado de las más altas virtudes de la responsabilidad y el compromiso. Toda la sabiduría y conocimiento de la República, de los grandes filósofos de la Antigüedad, se tienen que concretizar en hechos reales por parte del gobernante quien, a nuestro entender, es el primer ciudadano el que tras de sí deja un ejemplo de virtud y arrastra con su ejemplo a la ciudadanía organizada.

De esta forma, la República para Maquiavelo es el ejercicio del poder práctico para evitar los vicios de un mal gobierno. A diferencia de las concepciones de Hobbes sobre el Estado, Maquiavelo no elaboró una teoría general sobre el absolutismo político, sino que dirigió su análisis a un objetivo práctico y concreto: la unificación de Italia bajo mando florentino; es decir, transformar a la ciudad en el ejemplo de cómo la República se convierte en la ciudad-Estado y en ella se dan las más altas virtudes en donde el ejercicio del poder conlleva a la perfección ciudadana. La historia nos dirá que el esfuerzo de Maquiavelo fue transformar toda la sabiduría republicana en una nueva concepción, más perfecta y perfectible a su vez.

En *El príncipe*, Maquiavelo utiliza una categorización diferente de las formas de gobierno: “*Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son, o repúblicas o principados*”<sup>9</sup>. Estas reflexiones nos introducen por primera vez en la historia del pensamiento político “la palabra, destinada a tener gran éxito, ‘Estado’, para indicar lo que los griegos llamaron *polis*, los romanos res publica y [...] BODIN, Jean, medio siglo después de Maquiavelo llamará *république*”<sup>10</sup>.

### **La secularización de la República y de la política**

Maquiavelo concibe al Estado de forma autónoma y al margen de otros poderes y valores, como por ejemplo los religiosos. El florentino despoja en su concepción intelectual y práctica al campo político de todo valor religioso, y contribuye así a la secularización total de la República, quedando de este modo el hombre y solo el hombre frente a la sociedad y responsable de su propio gobierno, asumiendo que las instituciones culturales son concepciones filosóficas particulares y que están provistas de su propia trascendencia subjetiva, y se encuentran sometidas a las fuerzas humanas y sus realidades.

---

8 SABINE, George. *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 269.

9 MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe. La mandrágora*, trad. de H. Puigdoménech, Cátedra, Madrid, 1992, p. 73.

10 BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, F.C.E., México, 1996, p. 64.

Maquiavelo concibe al Estado como un poder puro y autónomo, de este modo la nueva concepción filosófica y política nace como una entidad secular, no subordinada a otra realidad espiritualidad superior. Debido a esto, el Concilio de Trento (1545 a 1563) incluyó las obras de Maquiavelo en el índice de libros prohibidos en 1559<sup>11</sup>. De esta manera la nueva República virtuosa y ciudadana nace de una lógica racional del poder y no sujeta a concepciones sobrenaturales del mismo, y transformando así al Estado en una entidad superior, tanto jurídica como racionalmente, que será la más alta expresión de la concepción republicana.

Un Estado que ha sido dotado de estos elementos produce una vida republicana ordenada a un bien superior que se puede alcanzar por el ejercicio y la práctica de un poder virtuoso, ya no sería necesario ir a otros lugares a buscar el orden social, porque la virtud del ejercicio del poder se encuentra en un Estado soberano, independiente, y cuyo orden jurídico realiza toda la estructura social necesaria.

Las causas de la secularización para Maquiavelo son variadas, y podríamos decir que buscaba una exigencia lógica en su concepción política. Se requería así una obediencia absoluta de los súbditos al Príncipe, una separación de poderes en donde el Gobierno no tenga ningún acto de injerencia religiosa, colocando así la presencia de un poder supremo encarnado en el soberano.

Maquiavelo creía firmemente en la distinción entre los planos políticos y religiosos (o público y privado), esto lo encontramos cuando él estudia los principados eclesiásticos a quienes dentro de su ironía define como que se hallan gobernados por ininteligibles causas superiores, del todo inaccesibles a la mente humana.

Es interesante observar de lo comentado anteriormente que Maquiavelo es un adocinado en el Renacimiento pagano italiano, y presta atención al papel de la religión como un hecho social como acertadamente describe Sabine<sup>12</sup>, pero mostró una absoluta indiferencia por su naturaleza. Podemos así decir que el filósofo político limitó a solo desplazar del escenario del juego al factor religioso; sin embargo, no desprecia la religión como un fenómeno social ya que considera que los valores religiosos tenían un cometido político y de orden, como lo son el contribuir al civismo a través de las sanciones morales.

Por esta razón el político Maquiavelo, del mismo modo que los estoicos, acepta la instrumentalización de la religión para mantener el orden civil, y lo ve como un factor que puede contribuir al orden social. Podríamos señalar que, en esta nueva visión republicana, el florentino no renuncia a utilizar la religión como un medio más para su fin más elevado, que es el alcanzar la estabilidad estatal.

Se podría señalar que, en este republicanismo, el Estado como base y organización ciudadana permanente no desecha los valores religiosos que emanan de la autonomía y libertad de los ciudadanos, y, muy por el contrario, pueden influir con sus virtudes a una

---

11 Maquiavelo fue incluido en el Índice de 1559 con la siguiente entrada: "Macchiavellus (Nicolaus), florentin, pseudo-polit., atheus, impius", incluyendo así todas sus obras. *Índice General de los Libros Prohibidos, Index Librorum Prohibitorum Juxta Exemplar Romanum*, José Félix Palacios, ed. y trad., Madrid, 1844, p. 210.

12 SABINE, George. 1965. Loc. Cit.

concepción más perfecta del comportamiento moral de cada ciudadano en su dimensión privada religiosa.

La República, para Maquiavelo y nuestro modo de entender, integra la libertad interior que cada ciudadano tiene respecto de sus concepciones religiosas y morales, y pueden contribuir de modo real a una mejor sociedad, pues la República no puede desconocer la libertad que cada ciudadano tiene de creer en verdades trascendentes y que no contravenzan la libertad consensuada por la estructura jurídica, moral y social.

Maquiavelo no contempla una animadversión respecto del poder “temporal religioso”, sino que, separando los ámbitos, los integra como una forma de perfección más alta de virtud moral que podría contribuir a la gran virtud cívica ciudadana que la República le exige a cada uno de sus integrantes. De este modo, el ciudadano se encuentra bajo la potestad del Estado, cumpliendo su subordinación al orden, pero a su vez sus concepciones individuales de trascendencia le hacen dar un salto superior de virtudes cívicas.

De igual forma, si ya todo ciudadano tiene la obligación ética y moral de compromiso dirigido al bien común, con mayor razón lo tiene un ciudadano cuya concepción individual trasciende las realidades temporales, dándose para sí una exigencia ética y moral más alta, que dentro de la concepción de Maquiavelo no comprende desde su lógica, pero no la des- tierra, ya que ve en ella un aporte moral superior para el orden republicano.

### Tipos de Estado

Llama poderosamente la atención que para Maquiavelo no existan distinciones entre Estado y gobierno. En sus textos, especialmente en su obra *El Príncipe*, señala que “*todos los Estados, todos los gobiernos que han regido y rigen la vida de los hombres han sido repúblicas o principados*”<sup>13</sup>. Ambos términos han sido usados como sinónimos, y hacen referencia a la estructura organizativa del Poder Ejecutivo.

Respecto de la República, la tratará en los *Discursos*, y se ha argumentado desde siempre que el florentino sentía preferencia por la República y la participación ciudadana ya que estimulaba el desarrollo cívico, así lo expresa el propio autor: “*Pues todas las tierras y las provincias que viven libres hacen grandes progresos. Lo contrario sucede en países que viven siervos*”<sup>14</sup>.

Antonio Negri defiende que Maquiavelo fundamenta la democracia en Florencia con el único fin de que el pueblo se hiciera con el control de la República. Podríamos concluir así que, para este autor, el florentino es un teórico de la democracia, ya que como él expresa “*en resumidas cuentas, el maquiavelismo se presenta como una teoría profundamente democrática*”<sup>15</sup>.

---

13 MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Op. Cit. p. 35.

14 MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos*, Alianza, Madrid, 2003 Libro II, 2, p. 200.

15 NEGRI, Antonio. *Guías. Cinco lecciones en torno a Imperio*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona 2004, pp. 114-115.

Continuando con esta misma línea deductiva se sitúa John Pocock, para quien la línea argumentativa de Maquiavelo fue precursora de los movimientos revolucionarios que culminarían con la revolución americana<sup>16</sup>.

A nuestro modo de ver, la clave para entender estas aparentes contradicciones entre la concepción republicana de un protagonismo virtuoso del gobernante, y una subordinación de los súbditos acompañado de un ejercicio real del poder; con estos comentarios que hablan de democracia y que podrían ser de inspiración para procesos revolucionarios, es que en este contexto filosófico que concibe Maquiavelo, o lo que se puede deducir de su pensamiento, tiene sus raíces en las concepciones antropológicas del filósofo, quien tiene una apreciación negativa de la naturaleza del hombre, que se puede entender como efectos de los tiempos agitados y complejos en que su rol de asesor del gobernante requería unificar el poder pleno pero virtuoso en la persona del Príncipe.

Para fundamentar esta concepción o esta visión del hombre, Maquiavelo recurre a la historia y la entiende como un repositorio de conocimientos en el cual podemos encontrar las leyes, los modelos, los ensayos sociales y políticos; en definitiva, las pautas a imitar o evitar. Entendemos que, para el florentino, la naturaleza humana se puede conocer a través de las acciones registradas en la historia, y que nos dan indicio que se pueden repetir o rechazar.

La nueva concepción republicana de Maquiavelo recurre a la historia para encontrar fuentes de ejemplos y también de críticas, es una observación real y de hechos concretos, de actuaciones de poder y política prácticas, ajenas a concepciones teleológicas. De hecho, la historia tiende a repetirse, y en muchas de ellas estas actuaciones surgen a pesar de las condenas éticas o morales. Para el filósofo político, la nueva concepción republicana debe tener el ejemplo de la historia, sus triunfos y fracasos, sus virtudes y defectos. Cada sociedad es un nuevo comienzo, es un fin en sí misma, y la historia nos ilustra con diversos ejemplos.

Los hombres no han cambiado significativamente a lo largo de los siglos, los humanos “tienen y tuvieron siempre las mismas pasiones” que se reducen a dos, ya que “vemos que los hombres tienen distintas formas de proceder para alcanzar sus objetivos, que son la gloria y la riqueza”. Este pesimismo se fundamenta para Maquiavelo en la convulsionada época donde reinaba la corrupción y la decadencia, y así lo expresó en toda su obra.

“Porque, en general, se puede afirmar que los hombres son ingratos, inconstantes, falsos y fingidores, cobardes ante el peligro y ávidos de riqueza; y mientras les benefician, son todos tuyos: te ofrecen su sangre, sus bienes, su vida y sus hijos, como antes dije, cuando la necesidad está lejos; pero cuando la necesidad se acerca te dan la espalda, así que el príncipe que haya confiado por completo en sus palabras y no disponga de otras defensas se hundirá”<sup>17</sup>.

Maquiavelo entiende que el mencionado ambiente de corrupción y decadencia provocaba una desconfianza, y a su vez una distancia en la participación o en influir en los asuntos públicos; de este punto de vista, el pueblo también tiene relevancia en el fracaso

---

16 POCOCK, J. G. A. *El momento maquiavélico*, Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

17 MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Op. Cit. p. 116.

de la República. Y en momentos de crisis o excepcionales, la estabilidad política requiere el uso de medios inflexibles para conducirse y mantenerse en el poder que no serían necesarios en una situación de calma y normalidad<sup>18</sup>.

Una interpretación a esta aparente contradicción entre el Maquiavelo autoritario y el republicano-demócrata puede comprenderse cuando se lleguen a dar situaciones excepcionales desde el punto de vista político, que van a demandar medidas drásticas; es decir, a veces la amenaza respecto del caos y la falta de orden podrían transformar un principado en república. El politólogo entiende que la naturaleza humana es fuente permanente de ambigüedades y quiebre de principios y valores, y que la República se puede ver diezmada por la falta de compromiso y responsabilidad ciudadanas, entonces aflora la virtud superior del Príncipe, quien, bajo la potestad de reestructurar el orden social y alcanzar el bien común, transforma su principado o aparente gobierno autoritario en una verdadera República.

Una vez más esta nueva concepción republicana de Maquiavelo nos lleva permanentemente a una visión práctica, donde lo real y necesario es restaurar el fin último de la vida republicana, ya sea por los caminos tradicionales de la República y la tradición, o el ejercicio del poder sin contrapesos del Príncipe hasta alcanzar el equilibrio democrático. Maquiavelo de esta forma se convierte en el ideólogo de una política práctica. No hace teoría de la estabilidad de las naciones, se hace política a través de medidas concretas para alcanzar la República virtuosa ideal que consiste en que por distintos caminos siempre al final el ciudadano encarne su propio rol, y pueda contener la corrupción y decadencia a que están sujetos todos los modelos sociales.

Esta concepción antropológica negativa del hombre es una constante en la reflexión de Maquiavelo y que, para el caso de nuestro estudio, confirma esta nueva concepción republicana. “Como demuestran todos los que han meditado sobre la vida política y los ejemplos de que está llena la historia, es necesario que quien dispone de una república y ordena sus leyes presuponga que todos los hombres son malos, y que pondrán en práctica sus perversas ideas siempre que se les presenta la ocasión de hacerlo libremente”<sup>19</sup>.

## Conclusiones

La figura de Nicolás Maquiavelo tratada en este artículo, tanto su ejercicio práctico como asesor, consejero político y diplomático, como también la reflexiva distancia que el tiempo le concedió para escribir sus grandes obras en la forma de *El Príncipe* y los *Diálogos*, analizados en el contexto histórico de la Florencia del siglo XV, y sus cambios en su forma de gobierno, es a nuestro modo de ver de una belleza superior en la capacidad intelectual y reflexiva de un hombre arraigado en los pasillos políticos y del poder de su época, sus influencias y alcances a través de los agitados recovecos de la ciudad italiana, y su fuerte inspiración en tratados filosóficos de la Antigüedad, así como textos relativos a la naturaleza humana.

---

18 TRUYOL Y SERRA, A., *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado 2. Del Renacimiento a Kant*. Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 12.

19 MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Op. Cit. p. 40.

Fue un hombre que tuvo la capacidad de enfrentar las necesidades urgentes de recuperar la vida y la virtuosidad de una sociedad desgastada por los vicios y la corrupción. Maquiavelo es, a nuestro modo de ver, un político que recoge los elementos esenciales de la filosofía como concepto, los pone en la balanza del poder político práctico del día a día, y transforma aquello en una nueva concepción de gobierno regido por un poder virtuoso y de una refinada astucia estratégica. Podríamos señalar que en esta concepción del ejercicio del poder nace la real importancia del Estado.

El florentino fue un hombre de su tiempo, pero fruto de su generosidad intelectual y su patriotismo nacionalista concibió una nueva forma de hacer república para nuestros tiempos. Una que contenía todas las experiencias virtuosas del pasado, y que se plasmaban en su Florencia, en sus cimientos y dando origen así a una república más dinámica, donde se depositaban atribuciones particulares y superiores en la persona y figura del gobernante, o el Príncipe. De esta misma forma, exigía a los ciudadanos una mayor adhesión a los asuntos de la ciudad-Estado.

Regresar a Nicolás Maquiavelo a la luz de sus obras, especialmente a *El Príncipe*, es hacer partícipe a este pensador en las actuales circunstancias del mundo que nos toca vivir, y de agotar todos los esfuerzos necesarios para dar la virtud necesaria a nuestras estructuras políticas, jurídicas y sociales. No cabe duda de que esta nueva concepción de Estado, gobierno y poder siempre serán actuales, necesarias, y además urgentes para revitalizar nuestras formas de democracia y gobierno.

Maquiavelo, el genio político, se mantiene vigente porque reconocemos que la naturaleza humana que siempre está sujeta a fragilidades, afecta a la estructura social y la hace carente de valores, principios y convicciones permanentes, lo que la hace caer en inestabilidades políticas, corrupción y malos gobiernos. El florentino es una luz necesaria, cuya visión de hacer política nos debe impulsar al compromiso con la perfección de nuestras instituciones. Somos nosotros los ciudadanos, las personas concretas, quienes tenemos la responsabilidad ética y moral de construir y aportar a formas más altas de gobierno, a que nuestros Estados sean sólidos y permanentes, y a elegir libremente e informados a aquellas personas que aspiren a los lugares más importantes de nuestra República.

Esta nueva concepción filosófica de la participación en la República es ajena a estas concepciones pseudo-democráticas en donde se confunden la mayoría con la ignorancia, y que terminan finalmente destruyendo la gran organización jurídica conocida hasta hoy como el Estado. El filósofo político nos llama la atención desde su propia existencia como ciudadanos de la polis, desde su coherencia entre los conceptos y los ejercicios del poder, a que cada uno de nosotros pueda asumir desde su rol ciudadano un aporte efectivo a la construcción político-social de nuestros pueblos. La nueva concepción republicana de Maquiavelo es más necesaria y urgente cuando vemos que los vientos del populismo nos hacen navegar por aguas turbulentas.

## Bibliografía

### Textos principales

- MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, trad. Ana Martínez Arancón, Madrid, Alianza, 2003.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*, Madrid, Editorial Espasa Calpe S. A., 2003
- MAQUIAVELO, Nicolás. *Epistolario privado. Las cartas que nos desvelan el pensamiento y la personalidad de uno de los intelectuales más importantes del Renacimiento*. Edición y traducción de Juan Manuel Forte, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, F.C.E., México, 1996.
- COPLESTON, Frederick. *Historia de la filosofía*, vol. 6: De Wolff a Kant, trad. de M. Sacristán, Ariel, Barcelona, 2000.
- NEGRI, Antonio. *Guías. Cinco lecciones en torno a Imperio*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona 2004, pp. 114-115.
- PALACIOS, José (ed. y trad.). *Índice General de los Libros Prohibidos, Index Librorum Prohibitorum Juxta Exemplar Romanum*, Madrid, 1844.
- POCOCK, J. G. A. *El momento maquiavélico*, Editorial Tecnos, Madrid, 2002.
- SABINE, G.H. *Historia de la teoría política*, trad. de Vicente Herrero, FCE, 1945.
- SABINE, George. *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 3a. ed. México, 1965
- TRUYOL Y SERRA, A. *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado 2. Del Renacimiento a Kant*. Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- VELASCO Gómez, Ambrosio. «Maquiavelo y la tradición republicana del Renacimiento», en *Iztapa-lapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, N° 41, U.A.M., México, enero-junio de 1997.



**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/rp/ye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
  - Idealmente, deben considerar en su currículum el ORCID.iD, para ello se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>
  - Además, en caso de haber realizado alguna entrevista, debe adjuntar una copia del Consentimiento Informado del entrevistado.
  - La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.
  - Los trabajos pueden venir en idioma español o inglés, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en ambos idiomas, además de portugués, no importando el idioma del cuerpo del trabajo.
  - No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.
  - La revista cuenta con el programa DOCODE que es un Software que automatiza la detección del plagio en textos digitales, asegurando la originalidad de sus contenidos.
  - La revista es publicada semestralmente, la primera publicación es en julio la segunda en diciembre de cada año, normalmente los trabajos se reciben hasta 60 días antes del cierre de cada edición, o sea a fin de mayo y a fines de agosto.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial Nº 12.

- Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.
  - Genéricamente, los escritos deberían considerar resumen, abstract, palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
  - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión, los autores deben respetar los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
  - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera cuatro secciones: Artículos, Temas de Actualidad, Ensayos y Reseñas y Crónicas.

• **Artículos**

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos.

• **Temas de actualidad**

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

- **Ensayos**

El ensayo es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal. Comúnmente, las personas escriben ensayos para manifestar alguna opinión o idea, y sin tener que preocuparse de ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente, en lo general, debe considerar la siguiente estructura: **Introducción**: donde se presenta el tema y la forma en que será abordada por el autor; **Desarrollo**: Es el contenido principal, donde se presentan los argumentos del tema y **Conclusiones**: Una parte final para resumir lo que el ensayista quiso transmitir con su obra.

- **Crónicas y Recensiones**

En esta sección se incorporarán las crónicas y recensiones.

Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las "Relaciones Internacionales" y "Seguridad y Defensa", respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (En caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

### **Citas y referencias bibliográficas**

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia [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@ane-pe.cl

### **Envío del manuscrito**

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, siguiendo las instrucciones que da el sistema “Open Journal System (OJS)”.

## GUIDELINES FOR THE ARTICLES APPLICATION

### Manuscript Submission

1. Articles submitted to be published in the Journal must meet the following requisites: be original, exclusives, unpublished, and exclusive, and must be uploaded through this website, following the steps indicated in <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlinesubmissions>
  - Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.
  - Besides the email address, you should add the ORCID iD, if you don't have it, you can visit <https://orcid.org/> to get one.
  - If during the writing of the article was necessary to interview someone there must be sent attached the Informed Consent form.
  - The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.
  - The works can come in Spanish or English, however abstracts in both languages should be considered, in addition to Portuguese, regardless of the language of the body of work.
  - Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.
  - The journal is supported with the DOCODE program, a software that automatically detects plagiarism in digital texts, ensuring the originality of its contents.
  - The journal is published twice a year, the first publication is in July the second in December of each year, normally the works are received up to 60 days before the closing of each edition, that is, the end of May and the end of August.
2. The concepts, approaches, and ideas exposed by the authors published in the journal, are their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
  - Original in letter size page, with an extension no longer than 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.
  - All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing questions, objectives,

methodology and main findings, as well as preliminary conclusions if is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.

- Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), keywords (separated by semicolon), introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
  - Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding of the readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from the Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.
  - All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
  - If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these materials must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.
4. The journal considers four sections: Articles, Present Issues and Trends, Essays, and Critiques and Chronicles.

- **Articles**

This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.

- **Present issues and trends**

This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. This articles must follow the same guidelines as the ones described in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.

Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.

- **Essays**

The essay is a literary genre that is characterized by allowing a particular subject to be developed in a free and personal way. Commonly, people write essays to express some opinion or idea, and without having to worry about sticking to a rigid drafting structure or documenting it exhaustively, in general, you should consider the following structure: **Introduction**: where the subject and the form are presented in what will be addressed by the author; **Analysis**: It is the main content, where

the arguments of the subject and **Conclusions** are presented: A final part to summarize what the essayist wanted to convey with his work.

- **Critiques and chronicles**

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must tackle the core of the book in a summary as well as assess the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider:

Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of the edition, number of pages, and a high-resolution image of the cover.

### **Bibliographic references and footnotes**

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published on the website [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.estateg.(En línea)”.
5. A short resume of the author or authors, must be included, indicating, workplace, country, e-mail address, academic degrees, phone number in order to ease the contact between the Editor and the authors. Although e-mail will be used mainly.

### **Manuscripts selection**

1. All manuscripts in this journal will be undergone rigorous peer review, based on initial editor screening and refereeing by three anonymous referees, of well-known academic experience in the area of the journal, both national and international, using double-blind refereeing) with scientific standards.
2. The reports are sent to the Editorial Board that decides whether to publish or not the manuscripts. The manuscripts that are not approved are mailed back to the authors.
3. Also, the Editorial Board can make minor observations to the authors in order that the manuscripts fulfill the editorial policy of the journal.

4. For further detail information please email to [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

**Manuscript Submission**

Manuscripts must be submitted directly by their authors to the electronic platform <http://www.politicayestrategia.cl>, following the instructions given by the *Open Journal System (OJS)*.

## REGRAS PARA A APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

### Diretrizes para autores (as)

1. Os trabalhos que se apresentem para publicação na revista devem ser: originais, inéditos e exclusivos, devem ser ingressados através deste site, seguindo os passos listados no link <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se reforça que os autores devem incluir uma declaração específica que o artigo não foi enviado para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem submetido a difusão em outras mídias (páginas web, e-book , etc.).
  - Idealmente, o autor deve considerar o ORCID.iD em seu currículo, por isso, recomenda-se obtê-lo em <https://orcid.org/>.
  - Além disso, tendo sido feita alguma entrevista, deve anexar uma cópia da “Declaração de Consentimento” do entrevistado.
  - A revista não cobra nenhuma taxa pela revisão e publicação dos artigos. Por outro lado, os autores mantêm em todos os momentos os direitos sobre seus respectivos artigos.
  - Os documentos podem vir no idioma espanhol, inglês ou português, no entanto, os resumos devem ser considerados nos três idiomas, independentemente da língua do corpo de trabalho.
  - Artigos publicados, traduções de artigos publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.
  - A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.
  - A revista é publicada semestralmente, a primeira publicação em julho e a segunda publicação em dezembro de cada ano; geralmente, os trabalhos são recebidos até 60 dias antes do encerramento de cada edição, ou seja, até final dos meses de maio e agosto.
2. Os conceitos, pontos de vista e ideias apresentadas pelos autores dos artigos publicados serão da sua exclusiva responsabilidade e não representam necessariamente o pensamento da Academia.
3. A fim de alcançar maior eficiência e precisão na publicação dos artigos recebidos, é conveniente que seus autores considerem as seguintes diretrizes:
  - Original em tamanho carta, com extensão de no máximo 30 páginas, espaço simples, escrito em sistema Word, tamanho da fonte Arial nº 12.

- Todos os trabalhos devem considerar na sua introdução o seguinte: especificar sua contextualização, apontar o problema de estudo, ou perguntas orientadoras, ou objetivos, metodologia e resultados principais (se é pesquisa) ou conclusões preliminares no caso de se tratar de outra tipologia, assim como sua abordagem. Deve ser clara, coerente e concisa.
  - Genericamente, os escritos devem considerar resumo, abstract, palavras-chave (separadas por ponto e vírgula), introdução, desenvolvimento, conclusões, referências bibliográficas e anexos, se for o caso.
  - As fotografias, gráficos e/ou imagens dentro do texto só serão publicadas se sua inclusão permitir apoiar ou esclarecer a redação de texto para uma melhor compreensão dos leitores; se recomenda não usar imagens ou gráficos obtidos da Internet porque sua baixa resolução impede uma impressão adequada; os autores devem respeitar os direitos autorais (fontes) das tabelas e gráficos que venham a ser utilizados.
  - Todos os mapas devem ser publicáveis, isto é, sem restrições de direitos autorais, ou condições que exijam autorizações especiais da Diretoria de Limites e Fronteiras do Chile, órgão do Ministério das Relações Exteriores.
  - Sendo necessária a inclusão de alguns dos elementos acima mencionados, o autor deve enviar o material na forma física, a fim de obter uma boa resolução de impressão, indicando a origem, com o propósito de não violar a Lei de Propriedade Intelectual.
4. A revisão considera três seções: Artigos, Temas da Atualidade, Ensaio e Críticas e Crônicas.

#### • Artigos

Esta seção coleta trabalhos de pesquisa de acordo com duas categorias fundamentais. Por um lado, a categoria Ensaio, tanto no campo da filosofia política, da ciência política e das ciências sociais; e, por outro lado, o que é comumente entendido como Monografia científica, de acordo com os padrões universalmente reconhecidos.

#### • Temas da atualidade

Nesta seção serão incorporados todos os trabalhos que são apresentados e que abordam diretamente questões específicas, sempre no âmbito da segurança e defesa, tanto no nível nacional como internacional, que devem atender aos mesmos requisitos indicados na “produção de textos”; da mesma forma, eles também serão submetidos ao mesmo processo de seleção.

Como regra geral, nas conclusões dos trabalhos devem ser estabelecidas ou explicitadas as lições que podem ser aplicadas ao caso chileno ou ao nível regional, quando apropriado.

- **Ensaaios**

O ensaio é um gênero literário que se caracteriza por permitir desenvolver um assunto particular de maneira livre e pessoal. Comumente, as pessoas escrevem ensaios para expressar uma opinião ou ideia, sem a preocupação de seguir uma estrutura rígida de redação ou de embasamento documental mais extenso; em geral, se deve considerar a seguinte estrutura: Introdução: onde se apresenta o tema e a forma como ele será apresentado pelo autor; Desenvolvimento: é o conteúdo principal, onde os argumentos do assunto são apresentados e Conclusões: uma parte final para resumir o que o ensaísta quis transmitir com seu trabalho.

- **Crônicas e Críticas**

Nesta seção, as crônicas e críticas serão incorporadas.

Entendemos por Crônicas uma obra que recolhe, sobre um tema comum, o conteúdo de vários livros de publicação recente. A Revisão Bibliográfica, por seu turno, corresponde a uma breve redação que explicita do conteúdo de um livro que foi publicado recentemente e trata de assuntos relacionados a “Relações Internacionais” e “Segurança e Defesa”, respectivamente.

Nesse trabalho se deve esclarecer o conteúdo essencial do livro, não apenas expor o conteúdo do mesmo, mas também fazer uma avaliação da qualidade do trabalho, de modo a orientar o leitor da melhor forma possível, o qual não deve exceder 3 páginas tamanho carta e deve também considerar a seguinte informação:

- Título do trabalho. (Caso o título esteja em algum outro idioma, sua tradução para o espanhol deve ser incluída).
- Autor ou autores.
- Editorial.
- Ano de edição.
- Lugar de edição.
- Quantidade de páginas.
- Imagem digitalizada da capa do livro, em alta resolução (imagens baixadas da Internet são excluídas devido a sua baixa resolução e impossibilidade de uma impressão adequada).

### **Citações e referências bibliográficas**

1. Para citações e referências deve ser usado o sistema ISO devendo ser considerada como uma referência o Manual de Instruções que está publicado no site da Academia [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@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl).

### **Envio do material**

Os manuscritos devem ser ingressados diretamente por seus autores na plataforma eletrônica <http://www.politicayestrategia.cl>, seguindo as instruções dadas pelo sistema “Open Journal System (OJS)”.

## COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el *Best Practice Guidelines for Journal Editors* y el *International Standards for Editors and Authors* publicado por el *Committee on Publication Ethics* – COPE.

### De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos.

No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.

En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista.

La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

### Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial.

La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego».

Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes.

Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

### De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

### **De los revisores**

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa.

Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.

## ETHICAL COMPROMISE

The journal is oriented by the ethical compromise of the scientific research, and follows the ethical standards stated in the *Best Practice Guidelines for Journal Editors* and the *International Standards for Editors and Authors* published by the *Committee on Publication Ethics* - COPE.

### The journal

The whole editorial process is fixed to ethical as well as scientific ethical principles.

Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

At the moment the manuscript is accepted by the competent members of the journal, the author or authors must fill a specific form where copyright conditions of the journal are set.

The journal does not charge for the publication of manuscripts, neither pays to the authors for them,

### The Editorial Board

The editorial board will look after the accomplishment of the editorial ethical principles, according to the Functioning Policy of the Board.

The opinion of the members of the editorial board does not have necessarily to agree with the opinions presented in the articles published, which are responsibility only of the authors.

The Editorial Board will analyze all the contributions, it may refuse one of them without evaluating it if it considers that the article does not follow the rules, is not aligned with the profile and level of the contents of the journal. Except in those cases, the decision to whether publish or not a manuscript, it will primarily be based on the opinion of the external peers, by using the double-blind system. The suggestions of the peers will be sent to the authors, to make the necessary modifications if it is pertinent. The author will be informed whether its work was accepted or rejected, within a time span of six months as a maximum, unless the modifications proposed need a longer revision time.

### The authors

The manuscripts should be original and never published. When sending a manuscript, the authors must include a statement stating the article has not been presented for publishing in another journal simultaneously or beforehand, and not be sent to other means such as web pages, electronic book or other for diffusion.

Data and original theories must be clearly distinguished from already published, and must be identified with proper footnotes from the original works as well as from others previously published.

Also, the sources of the figures, charts, data, pictures, as well as the ones previously published must be properly cited and footnoted, and the needed permissions for its reproduction in any mean.

All the authors who sign the manuscripts should have participated in the making and revision of it, and agreed to its publication. At the same time, the criteria of scientific authoring will be respected without excluding anyone responsible of the manuscript. The journal declines any responsibility for possible conflicts derives from the authors of the manuscript published in it, due to failing in following the rules of the journal.

The authors are compelled to alert immediately to the Direction of the Journal of any mistake, in their manuscript, detected before or after its publication, and will provide the information the right correction to the mistakes. In the event that it happened after the publication, the journal will publish the amendments, corrections, and the apologies if it is necessary.

The authors accept to submit their works to an anonymous revision process by peers.

The articles may be retired at any time of the evaluation process by the authors if they disagree with the decisions or any other cause.

### **The reviewing panel**

The reviewing peers will check the article confidentially and the article will send to them without personalizing it, in other words, anonymously.

In case that any incompatibility or conflict of interest happens, the reviewing peers will not evaluate and will inform to the Secretary of the journal This is a must for the peers, due to the specificity of the journal is such that the number of specialists may not be enough to cover all the fields of the journal, son in some cases although the efforts of the journal, the peers may identify the authors. This suspicion does not invalidate the evaluation, but it may generate incompatibility or conflict of interest with the authors.

The reviewing peer must be aware that already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed.

The reviewing peers may suggest bibliography that contributes and may give a added benefit for the article.

The reviewing peers must orient the authors of articles not yet published or lines of research development that may affect the text.

## COMPROMISSO ÉTICO

A política da revista será guiada pelo compromisso ético da pesquisa científica e segue os padrões éticos apresentados no Best Practice Guidelines for Journal Editors e el International Standards for Editors and Authors (Diretrizes de Melhores Práticas para Editores de Revistas e nos Padrões Internacionais para Editores e Autores) publicados pelo Committee on Publication Ethics (Comitê de Ética da Publicação) - COPE.

### Da revista

O processo editorial será baseado em princípios éticos e científicos.

Artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.

A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.

No momento em que o artigo é aceito pelos órgãos competentes da revista, o autor ou autores devem preencher um formulário específico onde as condições de copyright da revista aparecerão.

A revista não cobrará pela publicação de artigos, nem os autores serão pagos por eles.

### Do Conselho Editorial

O Conselho Editorial assegurará o cumprimento dos princípios da ética editorial.

A opinião dos membros dos Conselhos da revista não coincide necessariamente com as opiniões expressas nos textos publicados, que são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

O Conselho Editorial analisará todas as contribuições, poderá rejeitar um artigo, sem necessidade de avaliá-lo, se considerar que não se adapta às normas ou não se adequa ao perfil de conteúdo da publicação. Exceto nesses casos, a decisão de publicar ou não publicar um trabalho será baseada na opinião dos revisores externos à entidade editorial, usando o sistema "dupla revisão independente".

As sugestões dos revisores serão enviadas aos autores para que, se necessário, façam as modificações pertinentes.

O autor será informado sobre a aceitação ou rejeição de sua contribuição no prazo máximo de seis meses, exceto quando forem necessárias modificações para prolongar o processo de avaliação.

### Dos autores

As obras serão originais e inéditas. Ao enviar o artigo, os autores devem incluir uma declaração específica de que o artigo não foi submetido para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem foi enviado para divulgação em outras mídias (páginas da web, e-book, etc.).

Os dados e as teorias originais serão claramente diferenciados dos já publicados, os quais serão identificados citando as fontes originais, bem como outros trabalhos publicados anteriormente.

Da mesma forma, a origem das figuras, tabelas, dados, fotografias, etc., previamente publicadas, serão devidamente citadas, e as licenças necessárias serão fornecidas para sua reprodução em qualquer meio.

Todas as pessoas que assinam as obras devem ter participado da elaboração e revisão das mesmas e estar de acordo com sua publicação. Da mesma forma, serão respeitados os critérios de autoria científica, sem excluir qualquer responsável pelo trabalho.

A Revista declina de qualquer responsabilidade por possíveis conflitos decorrentes da autoria das obras nele publicadas, causadas pela violação de suas normas.

Os autores se comprometem que no caso de detecção de qualquer erro no artigo, antes ou depois de sua publicação, alertarão imediatamente à Direção da Revista e farão, se necessário, a correção dos erros detectados. Se ocorrer após a publicação, a revista também publicará correções, esclarecimentos, retificações e desculpas, quando necessário.

Os autores concordam em submeter seus trabalhos a um processo anônimo de revisão por pares.

Os artigos podem ser retirados a qualquer momento do processo de avaliação pelos autores que discordam das decisões adotadas em qualquer uma de suas instâncias de avaliação e resolução, ou por outras razões que expressem.

### **Dos revisores**

Os revisores irão tratar o artigo de forma confidencial.

No caso de haver qualquer incompatibilidade ou conflito de interesse, os revisores irão se abster da avaliação e informarão à Secretaria de Redação. Esta exigência deve ser uma prioridade para os avaliadores, porque não parece necessário enfatizar que, dada a especificidade de alguns dos campos da revista, o número de especialistas que podem existir é muito escassa, de modo que, apesar dos esforços da revista para preservar o anonimato, os avaliadores podem identificar os autores com certo grau de certeza.

Essa suspeita não inabilita a avaliação, mas estabelece incompatibilidade ou conflito de interesses com o autor hipotético.

A revisão será objetiva e construtiva e, levando em conta o acima exposto, o requisito de neutralidade deve ser considerado uma prioridade absoluta.

Os revisores devem ter em mente que artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos.

Os revisores comprometem-se a indicar bibliografia interessante ou inovadora.

Os revisores se comprometem a orientar o autor sobre trabalhos ainda não publicados e linhas de pesquisa em desenvolvimento que possam afetar o texto.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

| <b>Principio</b> | <b>Definición</b>   |
|------------------|---|
| Nº 1             | <b>Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.</b><br>Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati<br>Pp. 375 - Año 2002  |
| Nº 2             | <b>La Comunidad de Defensa en Chile.</b><br>Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina<br>Pp. 101 – Año 2002   |
| Nº 3             | <b>Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.</b><br>Aquiles Gallardo Puelma<br>Pp. 367 – Año 2003  |
| Nº 4             | <b>Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.</b><br>Claudia F. Fuentes Julio<br>Pp. 93 – Año 2004  |
| Nº 5             | <b>Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.</b><br>Juan Carlos Verdugo Muñoz.-<br>Pp. 101 – Año 2004  |
| Nº 6             | <b>La disuasión convencional, conceptos y vigencia.</b><br>Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez<br>Pp. 147 – Año 2004   |
| Nº 7             | <b>La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.</b><br>Astrid Espaliat Larson<br>Pp. 95 – Año 2004   |
| Nº 8             | <b>Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.</b><br>Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila -<br>Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort<br>Pp. 439 – Año 2005 |
| Nº 9             | <b>Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.</b><br>Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE<br>Pp. 104 – Año 2005  |
| Nº 10            | <b>La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX".</b><br>Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales<br>Pp. 200 – Año 2005           |
| Nº 11            | <b>Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.</b><br>Iván Witker Barra<br>Pp. 172 – Año 2005                         |

|       |  |
|-------|--|
| Nº 12 | <b>Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.</b><br>Hernán L. Villagrán Naranjo<br>Pp. 81 – Año 2005                                      |
| Nº 13 | <b>La estrategia total. Una visión crítica.</b><br>Galo Eidelstein Silber<br>Pp. 298 – Año 2006  |
| Nº 14 | <b>La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.</b><br>Mariano César Bartolomé Inglese<br>Pp. 358 – Año 2006  |
| Nº 15 | <b>Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.</b><br>Paulina Le Dantec Valenzuela<br>Pp. 175 – Año 2006 |
| Nº 16 | <b>La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.</b><br>Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt<br>Pp. 130 – Año 2006                 |
| Nº 17 | <b>Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.</b><br>Cristian Leyton Salas<br>Pp. 263 – Año 2007  |
| Nº 18 | <b>Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.</b><br>Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales<br>Pp. 109 – Año 2007   |
| Nº 19 | <b>El problema de la guerra y la paz en Kant.</b><br>Carlos Molina Johnson<br>Pp. 110 – Año 2007   |
| Nº 20 | <b>El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.</b><br>Cristián Faundes Sánchez<br>Pp. 370 – Año 2008  |
| Nº 21 | <b>Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.</b><br>Jorge Riquelme Rivera<br>Pp. 180 – Año 2009  |
| Nº 22 | <b>Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.</b><br>Juan A. Fuentes Vera<br>Pp. 410 – Año 2009   |
| Nº 23 | <b>La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)</b><br>Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)<br>Pp. 366 – Año 2010  |

|       |   |
|-------|---|
| Nº 24 | <b>La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.</b><br>General de División Cristián Le Dantec Gallardo<br>Pp. 232 – Año 2010                        |
| Nº 25 | <b>Crisis Internacionales</b><br>Rodolfo Ortega Prado<br>Pp. 280 – Año 2011   |
| Nº 26 | <b>La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro.</b><br>Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva<br>Pp. 184 – Año 2012 |
| Nº 27 | <b>Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.</b><br>Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE<br>Pp. 349 – Año 2013                                    |
| Nº 28 | <b>Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica.</b><br>Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España)<br>Pp. 363 – Año 2013   |
| Nº 29 | <b>La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.</b><br>Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana<br>Pp. 345 – Año 2013        |
| Nº 30 | <b>Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica.</b><br>Carlos Ojeda Bennett<br>Pp. 121 – Año 2013   |
| Nº 31 | <b>La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.</b><br>CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra<br>Pp. 116 – Año 2014                                       |
| Nº 32 | <b>El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.</b><br>Gonzalo Álvarez Fuentes<br>Pp. 83 – Año 2014                              |
| Nº 33 | <b>Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional</b><br>Ricardo Rodríguez Arriagada.<br>Pp. 153 – Año 2014   |
| Nº 34 | <b>Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.</b><br>Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE<br>Pp. 278 – Año 2015  |
| Nº 35 | <b>La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección.</b><br>Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana<br>Pp. 200 – Año 2015                               |

|       |  |
|-------|--|
| Nº 36 | <b>Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.</b><br>Maricel Sauterel Gajardo<br>Pp. 166 – Año 2015                                 |
| Nº 37 | <b>Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.</b><br>Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana<br>Pp. 326 – Año 2015                                     |
| Nº 38 | <b>Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.</b><br>José Héctor Marinello Federici<br>Pp. 135 – Año 2016                      |
| Nº 39 | <b>Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo.</b><br>Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE<br>Pp. 333 – Año 2016  |
| Nº 40 | <b>Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región.</b><br>Aracely Banegas Alfaro<br>Pp. 118 – Año 2017   |
| Nº 41 | <b>Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de políticas públicas.</b><br>Cuerpo Académico ANEPE<br>Pp. 362 – Año 2018   |
| Nº 42 | <b>El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile.</b><br>Francisca Barros Sánchez<br>Pp. 182 – Año 2018                     |
| Nº 43 | <b>Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa.</b><br>Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco<br>Pp. 152 – Año 2018                                      |
| Nº 44 | <b>Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.</b><br>Cristian Rosales Morales<br>Pp. 145 – Año 2018 |
| Nº 45 | <b>Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional.</b><br>Cuerpo Académico ANEPE<br>Pp. 230 – Año 2019   |
| Nº 46 | <b>Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación.</b><br>Loreto Correa Vera<br>Pp. 293 – Año 2020  |



Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yañez 2760 - Providencia - Santiago  
Teléfono: (56-2) 2598 10 00 Fax: (56-2) 2598 10 43  
Página web: [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl) - [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)  
Correo electrónico: [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

---



Dialnet



DOAJ

DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

ROAD

DIRECTORY  
OF OPEN ACCESS  
SCHOLAR  
RESOURCES



BY

DOCODE