



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

www.politicayestrategia.cl

Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos

Revista Política y Estrategia

Nº 146 – JULIO - DICIEMBRE 2025

Artículos

ROLES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CONTROL
CIVIL DE DICHAS FUERZAS EN LATINOAMÉRICA
José Manuel Ugarte

IDENTIDAD NACIONAL Y LEGITIMIDAD DE LA
SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO
Yochiv Ruiz Catalán

¿CAÑONES O MANTEQUILLA? ¿MINADO O
FRONTERAS LIMPIAS? REVISIÓN DE VIEJOS
DILEMAS EN EUROPA
Alberto Sánchez Burgos

¿Y SI VOLVEMOS A LO FUNDAMENTAL? POR UN
REALISMO ULTRAPERIFÉRICO
Raúl Sanhueza Carvajal

¿OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2025,
DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL
José Osorio Cerda

STRATEGIC LOGISTICS AS A CONTINGENCY FOR
FOOD AND NUTRITION SECURITY (FNS) IN
DISASTERS: THE CASE OF RIO DE JANEIRO'S
MOUNTAINOUS REGION IN 2011
Luciane Costa
José Roberto Pinho de Andrade Lima
Roberto Cerqueira dos Santos

Estudios

EL APOORTE DE LA RESOLUCIÓN 1325 'PAZ,
MUJER Y SEGURIDAD' A LAS FUERZAS
ARMADAS DE CHILE Y SUS DESAFÍOS
Francisco Covarrubias Rojas

Dossier

DECLARACIÓN DE NORTHWOOD
CONJUNTA DEL REINO UNIDO Y FRANCIA
SOBRE EL PROGRAMA NUCLEAR - JULIO
DE 2025

Oficina del Primer Ministro del Reino
Unido

NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE
UNITED STATES OF AMERICA 2025
The White House

Reseñas

INFOCRACIA
Daniel Arancibia Clavel





REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

www.politicayestrategia.cl

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

Secciones

- ★ Artículos ★
- ★ Estudios ★
- ★ Dossier ★
- ★ Reseñas ★

N°146

JULIO – DICIEMBRE

2025

La Revista Política y Estrategia es una publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Fundada en 1976 posee un carácter bianual. Su línea editorial está centrada en todos aquellos tópicos pertinentes y relevantes relativos a la Seguridad y Defensa con efectos a nivel nacional, regional y mundial, entre los que se encuentran asuntos políticos relacionados, amenazas a la paz y seguridad, pensamiento estratégico, transformaciones del escenario internacional, relaciones internacionales y derecho internacional.

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

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex Directorio (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en las páginas (https://clase.dgb.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=cla01 y https://periodica.dgb.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=per01) y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331>. Además es parte del Directorio REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico) (<https://www.redib.org/>) que es una plataforma de agregación de contenidos científicos y académicos en formato electrónico producidos en el ámbito iberoamericano. Cuenta con detección de plagio a través de DOCODE. La revista tiene fines académicos sin lucro alguno.



Secretaría Técnica

Secretario-Técnico
Iván Rojas C.

Diagramación
Juan P. Bravo Zamora

Soporte Técnico Plataforma OJS
Óscar Sandoval Carlos

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

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760,
Providencia, Santiago, Chile.
Sitios web [www. www.anepe.cl](http://www.anepe.cl) - <https://www.politicayestrategia.cl>
<https://www.publicacionesanepe.cl>
Teléfonos (56-2) 2598 1086 – 2598 1094 - 2598 1035
Correo electrónico rpye@anepe.cl

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

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

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Ronald MC INTYRE Astorga
Vicealmirante (R)

CONSEJO EDITORIAL

Director Ejecutivo

Mag. Cristián Château Magalhães

Editor general

Dr. Juan Fuentes Vera

Consejeros

Dra. Carolina Busco Ramírez

Universidad Diego Portales, Chile.

Dr. Luis Valentín Ferrada Walker

Universidad de Chile.

Dra. Paloma Mendoza Cortes

Centro de Estudios sobre Seguridad,
Inteligencia y Gobernanza del Instituto
Tecnológico Autónomo de México
(CESIG, ITAM). México.

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

Universidad de Santiago, Chile.

Dr. Luis V. Pérez Gil

Universidad de La Laguna, España.

Dr. José Miguel Piuzei Cabrera

Academia de Guerra Aérea, Chile y
Defensa 21 Latam, Chile.

Dra. Érica Sarmiento Da Silva

Universidad de Estado de Rio de
Janeiro, Brasil.

Dr. Andrés De Castro García

Instituto Universitario General Gutiérrez
Mellado, España.

Dr. Cristián Garay Vera

Instituto de Estudios Avanzados de la
Universidad de Santiago, Chile.

Dr. Marco Moreno Pérez

Universidad Central de Chile.

Dr. José Antonio Peña Ramos

Universidad de Granada, España.

Dra. Inés Picazo Verdejo

Universidad de Concepción, Chile.

Dr. Marcelo Ramírez Valenzuela

Universidad de Chile.

Dra. Fabiana Sofía Perera

Defense Security Cooperation
University, Estados Unidos.

Dra. Ángela Suarez Collado

Universidad de Salamanca, España.

SUMARIO

☆	Editorial	9-10
☆	Artículos	
☆	Roles de las Fuerzas Armadas y control civil de dichas fuerzas en Latinoamérica <i>José Manuel Ugarte</i>	13-66
☆	Identidad nacional y legitimidad de la seguridad pública en México <i>Yochiv Ruiz Catalán</i>	67-81
☆	¿Cañones o mantequilla? ¿Minado o fronteras limpias? Revisión de viejos dilemas en Europa <i>Alberto Sánchez Burgos</i>	83-100
☆	¿Y si volvemos a lo fundamental? Por un realismo ultraperiférico <i>Raúl Sanhueza Carvajal</i>	101-147
☆	Objetivos de desarrollo sostenible 2025, desafíos para la seguridad nacional <i>José Osorio Cerda</i>	149-177
☆	Strategic Logistics as a contingency for Food and Nutrition Security (FNS) in disasters: The case of Rio de Janeiro's mountainous region in 2011 <i>Luciane Costa</i> <i>José Roberto Pinho de Andrade Lima</i> <i>Roberto Cerqueira dos Santos</i>	179-197
☆	Estudios	
☆	El aporte de la Resolución 1325 "Paz, mujer y seguridad" a las Fuerzas Armadas de Chile y sus desafíos <i>Francisco Covarrubias Rojas</i>	201-224
☆	Dossier	
☆	Declaración de Northwood Conjunta del Reino Unido y Francia sobre el programa nuclear – Julio de 2025 <i>Oficina del Primer Ministro del Reino Unido</i>	227
☆	National Security Strategy of the United States of America 2025 <i>The White House</i>	229-261
☆	Reseñas	
☆	Infocracia <i>Daniel Arancibia Clavel</i>	265
☆	Normas y políticas de publicación	269-283

EDITORIAL

En este número de la Revista Política y Estrategia nos encontramos con un conjunto de trabajos diversos que dan cuenta de temáticas de interés para la seguridad y defensa comenzando por el artículo: *"Roles de las Fuerzas Armadas y control civil de dichas fuerzas en Latinoamérica"*, el que nos remite a un problema que mantiene actualidad considerando que la existencia de una criminalidad organizada transnacional constituye una seria amenaza a la soberanía de los Estados que sostiene el problema sobre el papel de las FF. AA. más allá de sus funciones tradicionales. Seguidamente, tenemos un muy novedoso y bien documentado análisis acerca de las relaciones que se establecen entre: *"Identidad nacional y legitimidad de la seguridad pública en México"*, país que como sabemos se encuentra afectado por la criminalidad y la corrupción, lo que lleva a preguntarse por la percepción de una ciudadanía que posee una fuerte identidad y cultura nacional ante esta problemática. En el viejo continente por su parte, la guerra de Ucrania y la consiguiente amenaza de Rusia, ha obligado a una Europa que se ve huérfana de la protección militar de los EE. UU., a un progresivo aumento de su gasto en defensa, lo que significa el retorno de viejos dilemas como: *"¿Cañones o mantequilla? ¿Mínimo o fronteras limpias?"*, que cobra importancia en un momento de restricciones presupuestarias para gobiernos parlamentarios con aprobación mayoritaria insegura. Por otra parte, el complejo panorama geopolítico que vivimos, lleva a plantearse una reflexión teórica válida e interesante para países alejados de los grandes centros de poder mundial como el nuestro en: *¿Y si volvemos a lo fundamental? por un realismo ultraperiférico"*. Además de estos trabajos, en un año en que la COP-25 no tuvo mayores logros y que este año se publicaron los compromisos propuestos por la ONU que tienen como meta su materialización el año 2030, la publicación: *"Objetivos de desarrollo sostenible 2025, desafíos para la seguridad nacional"*, aborda el grado de cumplimiento a nivel mundial y luego analiza la evolución en el país, incorporando en el análisis las repercusiones en el ámbito de la seguridad, desarrollo y las implicancias directas a la defensa. Otra de las temáticas novedosas la encontramos en: *"Strategic Logistics as a contingency for Food and Nutrition Security (FNS) in disasters: The case of Rio de Janeiro's maintainous región in 2011"*, donde a contar de un estudio de caso se nos ofrece valiosa información que resulta de utilidad para enfrentar aquellos desastres que día a día ocurren en nuestra región y también en otras partes del globo. Finalmente, incorporamos el estudio sobre: *"El aporte de la Resolución 1325, Paz, Mujer y seguridad a las Fuerzas Armadas de Chile y sus desafíos"*, que pone de relevancia la creciente y destacada participación de la mujer en el ámbito de la defensa en nuestro país.

En el Dossier, hemos incorporado dos documentos interesantes por su proyección internacional. En primer lugar, la *"Declaración de Northwood"*, en la cual el gobierno del Reino Unido da a conocer el acuerdo de cooperación con Francia en lo referente a la disuasión nuclear, el que surgió a propósito de las amenazas de Rusia de escalar el conflicto de Ucrania, recordándole así a Putin que ambas potencias europeas también disponen de este armamento para proteger a Europa.

Seguidamente, incorporamos también la *"National Security Strategy of the United States of America"*, November 2025, que expone la percepción del gobierno de Trump sobre las amenazas a la seguridad de los EE. UU., la cual no deja de resultar interesante

de estudiar considerando que tampoco queda muy clara la situación de China y que Europa aparece más peligrosa que Rusia.

Como es nuestra costumbre, la presente edición de la Revista cierra con una reseña del libro: *"Infocracia"*, del filósofo surcoreano Byung-Chul Han, reciente Premio "Princesa de Asturias", quien analiza la profunda transformación de la sociedad actual causada por la digitalización y cómo este proceso socaba fundamentos esenciales sobre los que descansan las relaciones entre las personas y desde luego la democracia.

Dr. Juan Fuentes Vera
Editor general



ARTÍCULOS

ROLES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CONTROL CIVIL DE DICHAS FUERZAS EN LATINOAMÉRICA[∞]

JOSÉ MANUEL UGARTE •

RESUMEN

Hace ya muchos años, Huntington, S. (1985) destacaba entre los factores de la organización de la defensa que a su juicio incidían en materia de control civil de las Fuerzas Armadas, al ámbito de competencia, es decir, los sectores en los cuales las Fuerzas Armadas están formalmente autorizadas a ejercer poder, señalando que normalmente tales Fuerzas están limitadas a asuntos de defensa, pero que en caso de abarcar otros aspectos, el ámbito de su competencia sería mayor, señalando que el control civil horizontal consiste en limitar el ámbito de competencia militar a través de las actividades de agencias civiles o grupos. Aunque ésta es una apreciación que dista hoy de ser unánime, la cuestión reviste importancia en Latinoamérica dado el carácter polifuncional que caracteriza a la gran mayoría de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, especialmente en materia de seguridad interior y de contribución al desarrollo del país.

El artículo plantea un panorama general de la cuestión y examina dos casos de estudio, procurando aportar al debate relativo a la eventual existencia de una relación entre los roles de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, la eficacia del control civil e incluso el ejercicio de influencia política por parte de dichas Fuerzas en determinados países.

Palabras clave: Roles, control civil, multifuncionalidad, conducción política, seguridad interna.

ROLES OF THE ARMED FORCES AND CIVILIAN CONTROL OF SAID FORCES IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

Many years ago, Huntington, S. (1985) highlighted among the defense organization factors that, in his opinion, impacted civilian control of the Armed Forces: the scope of competence, that is, the sectors in which the Armed Forces are formally authorized to exercise power, no-

-
- Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), profesor y docente de posgrado en dicha universidad. Asimismo, es docente de posgrado en la Universidad Abierta Interamericana y en la Universidad del Gran Rosario. manuguart@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3300-4529>

[∞] Fecha de recepción: 150425 - Fecha de aceptación: 181225.

ting that such forces are normally limited to defense matters, but that if they cover other aspects, their scope of competence would be broader. He noted that horizontal civilian control consists of limiting the scope of military competence through the activities of civilian agencies or groups. Although this assessment is far from unanimous today, the issue is important in Latin America given the multifunctional nature that characterizes the vast majority of Latin American Armed Forces, especially in matters of internal security and their contribution to the country's development. The article provides an overview of the issue and examines two case studies, seeking to contribute to the debate regarding the possible existence of a relationship between the roles of the Armed Forces in Latin America, the effectiveness of civilian control, and even the exercise of political influence by these forces in certain countries.

Key words: Roles, civil control, multifunctionality, political leadership, internal security.

FUNÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS E CONTROLE CIVIL DESSAS FORÇAS NA AMÉRICA LATINA

RESUMO

Há muitos anos, Huntington, S. (1985) destacou entre os fatores da organização da defesa que em sua opinião impactavam na questão do controle civil das Forças Armadas, o âmbito de competência, ou seja, os setores em que as Forças Armadas estão formalmente autorizadas a exercer poder, ressaltando que normalmente tais Forças se limitam a questões de defesa, mas que se abrangessem outros aspectos, o âmbito de sua competência seria maior, ressaltando que o controle civil horizontal consiste em limitar o âmbito da competência militar por meio da atuação de órgãos ou grupos civis. Embora essa avaliação esteja longe de ser unânime hoje, a questão é importante na América Latina, dada a natureza multifuncional da grande maioria das forças armadas latino-americanas, especialmente em questões de segurança interna e sua contribuição para o desenvolvimento do país.

O artigo oferece uma visão geral do tema e analisa dois estudos de caso, buscando contribuir para o debate sobre a possível existência de relação entre o papel das Forças Armadas na América Latina, a efetividade do controle civil e, ainda, o exercício de influência política dessas forças em determinados países.

Palavras-chave: Papéis, controle civil, multifuncionalidade, liderança política, segurança interna.

I. Introducción

¿Nuevos roles, o viejos amplios roles? Un poco de historia y análisis

Nos proponemos establecer en este artículo si existe una relación entre los roles de las Fuerzas Armadas y el grado de control civil –o, como preferimos denominarlo, de conducción política de la defensa– en el país a quien pertenecen tales Fuerzas y en caso afirmativo, cuáles son el sentido y la intensidad de tal relación.

La asunción por parte de las Fuerzas Armadas latinoamericanas de roles diversos al tradicional rol militar de protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y capacidad de autodeterminación de su país y, en ciertos casos, de apoyar su política exterior, presentada habitualmente como novedad, dista mucho de serlo.

Liewen, E. (1960) señalaba que ...La asunción por parte de los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma...

Más aún, este fenómeno fue característico de las antecesoras de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, sus pares españolas y portuguesas. A la época de la colonización española y portuguesa e incluso con posterioridad, ambas se caracterizaban por una acentuada multifuncionalidad.

El primer caso, como lo señala López Ramón, F. (1987), se caracterizó por la obediencia ciega y utilización multifuncional.

Características similares en cuanto al carácter multifuncional del Ejército, a la amplitud de las facultades de sus jefes, y al ejercicio por parte de éstos de funciones administrativas y políticas, tuvo, en ese aspecto, la colonización portuguesa de Brasil (Hayes, R.A., 1991).

Además de los aspectos señalados, concurrieron para explicar tal multifuncionalidad por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas muy diversos factores, muchos de ellos señalados por Lieuwen en su obra. Entre ellos, el caudillismo político- militar que sobrevino a la conquista de la independencia, en la mayoría de los Estados latinoamericanos, excepción hecha de Chile y Brasil (Liewen, E., 1960, p. 33) los cambios sociales y la depresión económica, que llevaron militares al gobierno de la mayoría de los Estados de la región, etc.

Johnson, J.A. *et al* (1967) en una obra colectiva que, aunque no dedicada exclusivamente a las fuerzas armadas latinoamericanas, las incluyó y analizó en dos de los trabajos incluidos en ella, además de aludirlas en la introducción, sostuvieron como tesis central la relativa a que en la realidad histórica, sociológica y política, el rol de las Fuerzas Armadas ha sido tradicionalmente distinto en los países en desarrollo, que en los países desarrollados, señalándose además su carácter multifuncional.

Resulta de interés para nuestro análisis el prólogo a la edición argentina de esta obra, escrito por Venancio Carullo, militar y uno de los teóricos argentinos de las doctrinas de seguridad nacional, a las que habremos de referirnos con posterioridad. Expresó Carullo en dicha oportunidad que...“Dado que la esencial del quehacer del militar, de lo militar, hace a la seguridad, y ésta no sólo implica contener presiones, amenazas o agresiones de

hecho, sino hacer posible el logro de los objetivos de la política nacional, si éstas se vinculan al progreso, a la evolución o al cambio —que es el desarrollo— hemos penetrado en el sector en que la esencia de lo militar, el papel de los militares, trasciende de la seguridad al desarrollo...”.

Señaló más adelante Carullo que

La relación que existe entre el papel de los militares y el desarrollo nacional es equivalente y en parte surge de la relación política nacional-política de seguridad, puesto que no puede haber una precisa y seria política de seguridad y, por consecuencia, su correlativa política militar, que no considere el estado actual y el previsible desarrollo nacional...

Por esta relación resultan las fuerzas armadas un factor de gobierno y el análisis de la misma, que los autores de la obra realizan para varios países, da razón del ascenso al poder político por los militares, ascenso que se manifiesta de distintas maneras... (Carullo, V., 1967).

Es difícil encontrar expuesta con mayor claridad la tesis de determinados sectores militares respecto de la justificación de la amplitud de la misión militar, que alcanzaría su máxima expresión en las doctrinas de seguridad nacional.

En el ensayo de Johnson en la obra colectiva señalada, se destacó que “...El militarismo, con lo cual se quiere expresar la dominación del militar sobre el civil, el indebido énfasis sobre las demandas militares o cualquier transcendencia por las fuerzas armadas de ‘verdaderos propósitos militares’ ha sido y es un hecho de la vida en América latina...”.

El autor señaló que tal situación, —cuya vigencia era, a la sazón, virtualmente indiscutible— reconocía causas remotas en la guerra de la independencia de América Latina contra el dominio español y en la participación activa de los militares en la estructura de las decisiones políticas una vez concluida la lucha.

Destacó la influencia de factores como el caudillismo político-militar en diversos países latinoamericanos, la alianza de los militares con los hacendados tras las guerras de la independencia, la ruptura de tales lazos con el crecimiento económico, el mantenimiento del rol político de las fuerzas armadas en los nuevos tiempos sociales y políticos.

En materia de expansión de roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, el Conflicto Este-Oeste (1947-1991) constituyó una época de fundamental importancia, por la vigencia de una doctrina o un conjunto de doctrinas denominadas en Brasil —país en cuya *Escola Superior de Guerra*, creada en 1949, tras la visita de oficiales brasileños al *War National College* estadounidense, tuvieron su iniciación y desarrollo— como *Doctrina de Seguridad Nacional*.

En realidad, los aspectos fundamentales de esta doctrina surgieron en el propio Brasil, donde en el marco del *Estado Novo* de Getúlio Vargas se elaboró un pensamiento militar en cuya construcción se destacó el general Pedro Aurélio de Góes Monteiro. Dicho pensamiento, sin desconocer la importancia de la defensa del país ante agresiones externas, entendía imprescindible, para un país en desarrollo como Brasil, que las Fuerzas Armadas controlaran la seguridad interna y las dinámicas sociales, tanto de la población, para disci-

plinar al pueblo y asegurar la máxima producción, como de las élites políticas, consideradas como poco confiables, introduciendo también el nexo entre la seguridad y el desarrollo. (Succi D., da Gama Janot, M. y Alves Soares, S., 2024).

En la *Escola Superior de Guerra*, bajo dirección militar, se integraron militares, élites burocráticas, científicas, y empresarias, para estudiar y pensar no solo la defensa, sino fundamentalmente la construcción, el desarrollo y la modernización del Estado brasileño, dando nacimiento a la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, que –años más tarde– construiría la base ideológica de la dictadura militar brasileña inaugurada en 1964.

Dicho conjunto de ideas estuvo basado en primer lugar, en la utilización del concepto de *seguridad nacional*, asignándole una significativa amplitud, equivalente a la de los conceptos tradicionales de *defensa nacional* y de *seguridad interior*, así como a la mayor parte de la política exterior e interior del país en el que se aplicaba (Ugarte J.M., 2018).

Por otro lado, al definir el concepto de defensa nacional como el conjunto de medidas destinadas al logro de la seguridad nacional, se asignaba idéntica amplitud a ambos conceptos, quedando en definitiva los amplios aspectos abarcados por la *seguridad nacional* comprendidos dentro de la competencia relativa a la defensa nacional, propia de las fuerzas armadas.

Por tal razón, el concepto de defensa nacional –tradicionalmente representativo del diseño, formación, preparación, equipamiento y empleo del instrumento militar, de aquellos aspectos no militares de la política de defensa como la movilización industrial y personal, la defensa civil para el caso de guerra, y de aspectos de política exterior vinculados como la política de alianzas, el manejo y resolución de crisis, y el conflicto– pasaba a abarcar también la seguridad interior y los aspectos fundamentales de la política exterior e interior, incluyendo el *desarrollo*, brindando bases para la intervención militar en los más diversos ámbitos.

Asimismo, la política del país en cuestión era reducida por la doctrina que nos ocupa al binomio representado por la *seguridad nacional* y el *desarrollo*, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados, en el cual el *desarrollo* tenía por función contribuir al logro de la *seguridad nacional*, planificándose todas las políticas del país en base a dicho binomio.

A diferencia de las doctrinas de contrainsurgencia, también en boga en Latinoamérica durante la Guerra Fría, la doctrina de seguridad nacional no tenía el propósito de enfrentar levantamientos armados. Su finalidad era la realización de un gobierno con dirección o amplia participación militar, en el cual las preocupaciones de seguridad fueran un factor determinante. (Ugarte J.M., 2018).

La inclusión del *desarrollo* como fundamento de la *seguridad* tenía por objeto y como consecuencia, ampliar la competencia militar virtualmente a la totalidad de las actividades económicas y sociales.

De ese modo, tanto en Brasil, como en la mayoría de los países latinoamericanos, a partir de esta doctrina, se entendió –y, en muchos casos, se continúa entendiendo– que

las cuestiones relativas al desarrollo del país estaban dentro de las incumbencias de las Fuerzas Armadas.

Durante la Guerra Fría, la *doctrina de la seguridad nacional* estuvo basada en la consideración de la división del mundo en dos grandes bloques ideológicos, Occidente y Oriente, en conflicto permanente político, ideológico, económico y militar, ante la amenaza latente de una Tercera Guerra Mundial. En algunos países –Brasil y, fundamentalmente, Perú– y en una segunda etapa, pasó a considerar también una segunda división en dos hemisferios, Norte y Sur, conforme a su desarrollo político y social.

En definitiva, si con anterioridad a la aplicación de estas doctrinas existía en Latinoamérica una clara tendencia a asignar a la función militar un ámbito mucho más extenso que la noción clásica de *defensa*, tal aplicación tuvo por efecto expandir en un grado mucho mayor tal ámbito.

En uno de los análisis más interesantes realizados en Estados Unidos sobre la evolución de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, Fitch, J.S. (1998) advirtió que “... La llegada de la guerra fría en América Latina marcó el comienzo de otra variación...” señalando que los cambios en la doctrina militar y el contexto político se combinaron para dar forma a un nuevo concepto de profesionalismo militar.

Señaló dicho autor (Fitch J.S., 1998) que en la Guerra Fría, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar no constituyó simplemente en derrotar militarmente al enemigo, sino en proteger la capacidad del Estado de alcanzar sus objetivos nacionales, no limitados solamente a la integridad territorial. Destacó que en consecuencia, la misión militar fue definida en términos de seguridad nacional, más que en la tradicional defensa nacional, dependiendo la primera del poder nacional, que comprendía los factores económico, psicosocial, internacional y militar.

Sostuvo Fitch que el efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar muchos de los límites entre las esferas de competencia militares y civiles sobre las cuales reposaba el argumento antiintervencionista del profesionalismo militar clásico, y que en esta nueva visión, la experticia militar incluía no solo habilidades militares, sino también el adiestramiento en otras áreas de la política nacional.

En un cuadro comparativo entre el profesionalismo militar tradicional y lo que denominó el nuevo profesionalismo, derivado de la Guerra Fría, Fitch destacó que en el primero, la función militar fundamental era la seguridad externa, mientras que en el segundo, tal función era la seguridad interna. Por otra parte, mientras que el profesionalismo clásico aceptaba la legitimidad del régimen político existente, en el nuevo profesionalismo, diversos sectores cuestionaban tal legitimidad. También, mientras que el viejo profesionalismo suponía una alta especialización en materia militar, el profesionalismo de la Guerra Fría suponía habilidades políticas y militares entremezcladas. Finalmente –y a nuestro juicio fundamental– mientras que el ámbito de acción del militar profesional clásico era restringido, el ámbito del nuevo profesionalismo no reconocía restricciones.

La obra referida de Fitch contiene otro aspecto fundamental del impacto de la Guerra Fría en Latinoamérica: el surgimiento de la contrainsurgencia, a partir del alineamiento de Cuba con el bloque soviético y sus intentos de expandir la revolución comunista donde

fuera posible. Así, Fitch destacó que mientras el enemigo continuaba siendo externo, sus agentes eran percibidos como operando internamente en movimientos guerrilleros, que trataban de derrocar al Estado existente explotando el descontento socioeconómico, con lo cual separar a este enemigo interno de la población civil resultaba difícil.

También señaló Fitch que los programas de ayuda y entrenamiento contribuyeron a la definición de las amenazas para la seguridad realizadas a la época por las fuerzas armadas latinoamericanas, señalando que en el marco del Tratado de Río y la expansión de las misiones y de la ayuda de las fuerzas armadas estadounidenses en la región, pasó a considerarse a dicho tratado como una alianza contra el enemigo común representado por el comunismo, produciéndose una rápida reorientación de los programas de asistencia militar norteamericanos hacia la contrainsurgencia.

Las doctrinas de contrainsurgencia fueron elaboradas por Francia y el Reino Unido para enfrentar los movimientos insurreccionales producidos en sus colonias, fundamentalmente Indochina y Argelia por la primera y Malasia por parte del segundo, tras la Segunda Guerra Mundial, los cuales, apoyados por el bloque oriental adversario, fueron caracterizados como expresión de la *guerra revolucionaria* de inspiración comunista.

Con motivo de las aludidas luchas diversos analistas tanto franceses –Trinquier, R. (1975 y 1981) Chateau-Jobert, P. (1981) Salan, R. (1977) Bonnet, G. (1976), Beaufre, A. (1979) – como ingleses –Thompson, R. (1971)– se ocuparon de analizar estos conflictos, y las tácticas consideradas adecuadas para enfrentarlos.

Los autores franceses citados, desorientados ante el fenómeno representado por los movimientos insurreccionales producidos en sus colonias, optaron por considerarlos como parte de la lucha comunista por el poder mundial, y continuaciones de la *guerra revolucionaria* preconizada y empleada por el líder comunista chino Mao Tsé-Tung y con la que obtuviera la victoria sobre el líder nacionalista chino Chaing Kai-shek (1949).

En dicha opción se encontraba implícito el propósito de obtener el apoyo de los Estados Unidos y de otros países occidentales, para el mantenimiento del *statu quo* colonial, planteando la amenaza del avance comunista.

Fundamentalmente, las doctrinas de contrainsurgencia francesas preconizaron el *empleo directo de las fuerzas armadas, configuradas a tal fin*, colocando bajo su dependencia a las instituciones policiales, con un significativo rol para los *organismos de inteligencia militares*.

Tal estrategia fue transferida por los oficiales a Estados Unidos de América y directamente a algunos pases latinoamericanos, entre los cuales se encontró la Argentina.

En Estados Unidos, dichas doctrinas encontraron autores como McCuen, J. (2005) de amplia difusión en Latinoamérica, donde fue traducido y estudiado en ámbitos militares.

La mayoría de los países latinoamericanos incorporaron la doctrina de contrainsurgencia estadounidense tras el alineamiento del gobierno revolucionario cubano con la Unión Soviética y sus aliados (15 de abril de 1961). Dicha tendencia se acentuó, tras la expresión por parte de dicho gobierno de extender la revolución al resto de Latinoamérica, en la *Conferencia Tricontinental de La Habana* (18 de marzo de 1966).

Resulta útil destacar aquí lo expresado por el destacado secretario de Defensa estadounidense del gobierno encabezado por el presidente John Fitzgerald Kennedy, Robert McNamara, con relación a la misión de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

En una obra publicada hace 47 años (McNamara, Robert, 1968), que parece haber tenido una significativa influencia en la perspectiva estadounidense respecto de las fuerzas armadas latinoamericanas, su autor, secretario de Defensa de Estados Unidos de América y uno de los precursores fundamentales de las actuales capacidades de conducción de la defensa y control civil de la secretaría de Defensa en dicho país, señaló que "...En nuestro hemisferio, pasamos a dar una orientación totalmente nueva a nuestra política militar con relación a América Latina...".

Tras destacar que el nuevo criterio tendía a colocar tal política en armonía con la naturaleza y los alcances de la que se entendía constituía la verdadera amenaza a los países situados al sur de Estados Unidos, y asumiendo que existían pocas posibilidades de algún ataque convencional desde fuera del hemisferio contra algún Estado americano, señaló que "...no vemos necesidad de que los países latinoamericanos mantengan grandes fuerzas militares convencionales, especialmente aquellas que exigen equipamiento costoso y complejo... Nuestra política de ayuda militar, por lo tanto, se destinará a limitarles las compras a algunos equipamiento de reposición de un tipo y costo que mejoren su seguridad interna...".

Señaló asimismo que la ausencia de una gran amenaza externa al hemisferio ayudó también a "...focalizar las energías de las naciones firmantes del Tratado de Río de Janeiro en el problema compartido por todos y referido a los levantamientos armados... inspirados por fuerzas externas.... Esta amenaza ha sido un gran desafío a algunos de nuestros aliados latinoamericanos, y hemos procurado auxiliarlos proporcionándoles adiestramiento, consejeros y ayuda en equipamiento y técnicas contra insurgencias..." (McNamara, R. 1968).

En realidad, estas expresiones inauguraron una política estadounidense hacia América Latina que perdura hasta nuestros días, consistente en favorecer y proponer la dedicación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a la seguridad interna de sus respectivos países, bien que tal política no ha implicado imposiciones sino, fundamentalmente, estímulos para la adopción de tal rumbo.

En definitiva, en el marco de la Guerra Fría, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno en Argentina (1955-1962, 1966-1973, 1976-1983), Bolivia (1964-1982), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990), Ecuador (1972-1989), El Salvador (1962-1979), Guatemala (1954-1986), Honduras (1963-1982), Paraguay (1954-1989), Perú (1968-1980), y Uruguay (1973-1985) hasta el control de la seguridad interna y de la actividad de inteligencia en los países señalados, la realización de actividades empresarias vinculadas y no vinculadas con la defensa nacional, tales como bancos, en este último caso como participación en el desarrollo, así como actividades de *defensa civil* con una concepción sumamente ampliada, así como el desempeño de muy diversas actividades de carácter civil.

II. Sobre los roles desempeñados por las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la actualidad

Nos hemos referido precedentemente tanto a aspectos históricos del origen de la multifuncionalidad de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, como a episodios históricos que ayudaron a fortalecerla, y a algunos de sus efectos. Cabe preguntarnos, ¿tal multifuncionalidad desapareció? ¿Desaparecieron las concepciones político-ideológicas que fundamentaban la expansión del rol militar? ¿Es posible mantener e incluso incrementar los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, sin los efectos indeseables del pasado? En caso contrario, ¿cuáles son los roles en las actuales democracias latinoamericanas?

Lo primero que cabe examinar, a nuestro juicio, es la persistencia de la multifuncionalidad en base a los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, según las normas constitucionales y legales aplicables. (Ugarte J.M., 2025), teniendo como base lo descrito en el esquema que se anexa al presente escrito.

En el mismo sentido, del citado esquema surge claramente que se mantiene la multifuncionalidad que caracterizara y caracteriza a las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

En realidad, el restablecimiento de la democracia en Latinoamérica no se tradujo en la mayoría de los países de la región en cambios de roles en las Fuerzas Armadas, ni en la modificación de los mecanismos que aseguraban el control por tales fuerzas de la seguridad interior, y de la actividad de inteligencia.

Constituyeron excepción de ello los casos de Argentina, en el cual un grupo de políticos y técnicos –entre los cuales nos incluimos– se propuso desmontar los aludidos mecanismos como un medio de fortalecer el sistema democrático, propósito logrado a través de la sanción e implementación de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional, N° 24.059 de Seguridad Interior y –en menor grado– N° 25.520 de Inteligencia Nacional, en Chile, donde a partir de una transición pactada se logró con indiscutible habilidad de políticos con buen apoyo técnico concluir con los nichos de poder dejados por el poder militar en retirada y a partir de las Leyes N° 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y especialmente de la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional construir un adecuado control político sobre las Fuerzas Armadas, con ayuda del fuerte profesionalismo característico de las Fuerzas Armadas de Chile, a lo que debe agregarse la reforma constitucional de 2005, que estableció la dependencia de Carabineros e Investigaciones respecto del Ministerio encargado de la Seguridad Pública; y en menor grado en Uruguay, a partir de la sanción de las Leyes N° 18.650, Ley Marco de la Defensa Nacional, y N° 19.696, del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado.

En estos países se emplean las Fuerzas Armadas, al igual que en otros muchos países del mundo, además de la defensa, en conjurar los efectos de desastres naturales, así como en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas, y en algunas actividades de apoyo a la comunidad. Ello, con excepción, por parte de Chile, de las funciones de policía naval y aérea desempeñadas respectivamente por la Armada y la Fuerza Aérea; en el caso argentino, de la asignación esporádica de tareas de seguridad interior calificadas como “apoyo a las Fuerzas de Seguridad”, por aplicación del Decreto N° 683/2018, con el que se procuró, hasta el momento con poco éxito, involucrar a las Fuerzas Armadas en la seguridad interior;

y en Uruguay, fundamentalmente en la protección de las fronteras en aspectos que incluyen el delito organizado.

En algunos casos, reformas como las de Perú (a partir de la Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa, mantenida en lo sustancial en normas posteriores; Ecuador Ley 74, Orgánica de la Defensa Nacional (2007 y modificatorias), así como la Ley de Seguridad Pública y del Estado, incluyendo la creación de un organismo civil de inteligencia, la *SENAIN*, bien que la nueva reforma de 2015 reintroduciendo a las Fuerzas Armadas en la seguridad pública (declarada inconstitucional por la Corte Constitucional de dicho país) y el anuncio de disolución de la *SENAIN* (El Universo, 2018) fomentaron dudas que en este último aspecto, han sido menguadas por la creación en su reemplazo de un organismo de inteligencia estratégica como ente rector del Sistema de Inteligencia Ecuatoriano, *CIES*, con características similares a las de su predecesor.

También Uruguay, con su Ley N° 18.650 Marco de la Defensa Nacional, de aplicación parcial, ha logrado establecer limitadas estructuras de control civil. En materia de inteligencia, un buen avance ha sido la sanción de la Ley N° 19.696 de creación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, y de creación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, organismo de inteligencia no integrante de las Fuerzas Armadas –bien que de limitadas facultades– y el establecimiento de controles legislativos y judiciales, así como la sanción de la Ley N° 19.775 modificatoria de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, introduciendo en este cuerpo normativo, sancionado durante el régimen militar, conceptos más adecuados al sistema democrático.

En los restantes casos, encontramos que la seguridad interior está bajo control de las Fuerzas Armadas o bien que intervienen en ella con diversos grados de amplitud, así como que existe en varios casos empleo de las Fuerzas Armadas, en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas, así como en desastres naturales –aspectos que no han merecido objeciones– así como en operaciones de apoyo a la comunidad e incluso, con diversos grados, cooperación en el desarrollo nacional. En algunos casos, realizan actividades empresarias e incluso financieras de variado tipo.

Cabe advertir casos como el de Colombia, que efectúa un amplio empleo en seguridad interior de sus fuerzas militares, entre otras funciones ajenas a la defensa, pero que ello no se refleja en sus normas jurídicas. Dicha Fuerza proyecta hacia el futuro conducir operaciones autónomas, conjuntas, coordinadas y combinadas, en forma simultánea en dos teatros de operaciones, uno externo y/o uno interno, poniéndose como objetivo desarrollar un *Ejército Multimisión*. También integra una Fuerza Multinacional y de Observadores, que verifica el cese del fuego entre Israel y Egipto en la península de Sinaí. Se encuentra actualmente llevando a cabo un proceso de reestructuración, iniciado evidentemente tras el proceso de paz entre el gobierno y las FARC. De todos modos, resulta evidente que aún continúa percibiendo a la seguridad interna como uno de sus roles fundamentales.

De lo expresado es dable deducir que existe en Latinoamérica un grupo de países con misiones militares muy amplias: Honduras (probablemente la mayor amplitud), Venezuela, Colombia, (no reflejada en la normativa), México, Ecuador, El Salvador (no reflejada en la normativa) Guatemala, Brasil, República Dominicana, Bolivia, Perú y Paraguay. De este grupo, México, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guatemala, Honduras, Perú, Brasil y de hecho El Salvador, emplean las fuerzas militares de modo permanente en conflictos internos, los

cuatro primeros con particular intensidad. Brasil emplea las Fuerzas Armadas en seguridad interna en un grado creciente, en mayor grado a partir de la destitución de Dilma Rousseff y de la asunción como presidente interino, del vicepresidente Michel Temer, continuando con la presidencia de Jair Bolsonaro, y persistiendo en la actual presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva. Sus Fuerzas Armadas tienen un virtual control de la seguridad interior, influyendo en las *Policías Militares*, particularmente en su educación, adiestramiento y equipamiento. No obstante, Da Silva, a través del dictado de los Decretos N° 11426/2023 y N° 11.818/2023, ha concluido con la dependencia de la ABIN, agencia central del SISBIN (Sistema Brasileño de Inteligencia) y órgano civil de inteligencia fundamental de Brasil. Respecto del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI) órgano militar, habiendo la ABIN pasado a depender de la Casa Civil de la Presidencia. Tampoco continúa el GSI con la coordinación de la inteligencia federal que ejerciera, que ha vuelto a ser ejercido por la mencionada ABIN, como fuera previsto en la Ley N° 9883, de creación del SISBIN.

Existen otros países en los cuales la amplitud de la misión militar es claramente menor, como Argentina —aun considerando recientes intentos de expansión— y Chile y en menor grado Uruguay. Finalmente, existe un grupo intermedio, integrado por Belice, Cuba, El Salvador y Guyana, cuyas fuerzas armadas poseen misiones que podríamos calificar como intermedias, destacándose El Salvador por poseer una Fuerza Armada con misiones limitadas tanto constitucional como legalmente, pero empleándola intensamente en seguridad interna —en base a decretos que permiten tal empleo por plazos renovados periódicamente— en la lucha contra las *maras*, pandillas juveniles cuya actividad delictiva ha adquirido creciente desarrollo y sofisticación, afectando crecientemente la seguridad pública en el aludido país.

III. Evaluando la asignación a las Fuerzas Armadas latinoamericanas de roles diversos a la defensa

Con relación, con carácter general, a los roles de las Fuerzas Armadas —sin aplicación a un país o a un área específica— cabe recordar a Samuel Huntington en su clásica obra *El soldado y el Estado* (Huntington, 1985) refiriéndose a las pautas existentes en materia de autoridad entre civiles y militares, señalando que los criterios fundamentales en dicho aspecto son el nivel relativo, la unidad relativa, y el ámbito relativo de la autoridad de los grupos militares y civiles, y que mientras mayor sea el nivel de autoridad del grupo, mayor la unidad de su estructura, y mayor el ámbito de su autoridad, más poderoso será.

Examinando más cercanamente el tercer aspecto, que es aquél directamente atinente al tema en análisis, Huntington sostuvo que:

...El ámbito de autoridad se refiere a la variedad y al tipo de valores respecto de los cuales el grupo está formalmente autorizado para ejercer poder. La autoridad de los grupos militares, por ejemplo, está normalmente limitada a asuntos militares. Si los Jefes de Estado Mayor tienen autoridad para asesorar al gobierno sobre subsidios a la agricultura, el ámbito de su autoridad sería significativamente expandido... (Huntington, S., 1985)...

Compartiendo este punto de vista, que aparece vinculado con el sentido común, hemos destacado por nuestra parte que:

...Frecuentemente la misión de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluye la protección del ordenamiento constitucional, la garantía de la ley y el orden, el logro de los objetivos nacionales, el logro del bienestar de los habitantes del país, la consecución del desarrollo nacional; en definitiva, aspectos que suponen la participación e intervención de las Fuerzas Armadas en aspectos muy alejados de la defensa... (Ugarte, J.M., 2013).

Esta circunstancia no ha dejado de producir efectos, como era previsible. Como ha sido señalado en Venezuela, país en el cual la multifuncionalidad de las Fuerzas Armadas ha producido efectos particularmente intensos:

...Como sabemos, en muchos países de América Latina, las instituciones armadas están mejor preparadas (en términos de recursos), organizadas y unidas para enfrentar los problemas nacionales que las instituciones civiles...el rol que las instituciones civiles otorguen a los militares es importante porque esto determinaría la capacidad o voluntad de las Fuerzas Armadas para intervenir en la vida política de la nación... (Castillo, H., Donis Ríos, M.A. & Irwin, D., 2001).

Uno de los más importantes expertos estadounidenses en materia de relaciones civiles-militares en Latinoamérica, el profesor David Pion-Berlin, dedicó un libro a la cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. (Pion-Berlin, D., 2016).

En dicha obra, Pion-Berlin destacó la circunstancia de ser Latinoamérica una región pacífica, donde las guerras interestatales son crecientemente escasas, pese a lo cual, todos los países que la integran, con excepción de Costa Rica, Haití y Panamá, poseen fuerzas armadas.

Con relación de asignación a las Fuerzas Armadas de roles ajenos a la defensa, sostuvo que existen límites a la posibilidad de las fuerzas armadas de adaptarse a roles diversos a los propios, pudiendo adaptarse a algunos de tales roles y resultar ineptas para otros. Pion-Berlin afirmó al respecto que la decisión de desplegar soldados en misiones no tradicionales debería basarse en la severidad y urgencia del problema, la capacidad de los militares de responder eficazmente a él basándose en sus propias habilidades inherentes, y la disponibilidad de soluciones alternativas.

Puntualizó asimismo Pion-Berlin que los problemas que la mayoría de los Estados latinoamericanos enfrentan no tienen relación con el campo de batalla convencional, sino con el delito, el narcotráfico, la violencia que se deriva de ellos, junto con pobreza, enfermedades sociales, desigualdades, y la destrucción causada por desastres naturales.

Destacó la existencia de casos en México, Brasil y América Central, en que el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones no tradicionales había derivado en uso excesivo de fuerza y en falta de cuidado con poblaciones en riesgo, como de otros en los cuales Fuerzas Armadas latinoamericanas llamadas a ejercer funciones no tradicionales lo habían hecho con un grado considerable de habilidad, autocontrol y circunspección.

Preguntándose respecto de la utilidad de las misiones cumplidas por las Fuerzas Armadas latinoamericanas, Pion-Berlin sostuvo que mientras hay países como Estados Unidos que poseen múltiples compromisos derivados de alianzas militares que determinan la nece-

sidad de un importante presupuesto de defensa, y otros países que, sin tener compromisos de tal dimensión, se encuentran en regiones estratégicamente vulnerables, como Israel, India, Pakistán, o Corea del Sur, entre otros, que se ven obligados a realizar importantes gastos en defensa, Latinoamérica constituye una de las regiones más pacíficas del mundo, en un ambiente de seguridad estable, y que en los últimos años había presenciado exclusivamente tres guerras –Honduras con El Salvador, Argentina con Gran Bretaña, Perú con Ecuador–.

Destacó que, en cambio, Latinoamérica constituía un ámbito con graves problemas de seguridad pública, con una de las tasas de homicidios más altas del mundo, y donde actuaban carteles del narcotráfico, pandillas, tratantes de personas, entre otras organizaciones criminales, destacando que la policía estaba en los países de la región superada en número y poder de fuego por las organizaciones criminales, que era corrupta e inepta, y que el público deseaba protección contra la violencia y que por tal razón demandaba que las fuerzas armadas asumieran tal tarea.

Con relación al caso de México, realizó un completo análisis destacando el pleno involucramiento de las fuerzas armadas mexicanas en la lucha contra las organizaciones del narcotráfico.

Analizando los patrullajes del Ejército y de la Armada mexicanos en ciudades, señaló que se habían traducido en múltiples casos de violación de los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, etc. Señaló que tal circunstancia era atribuible a la escasa vinculación de esa tarea con la función militar, dado que implicaba el contacto con los habitantes, ajeno a tal función, señalando que en otras tareas, su desempeño había sido adecuado.

Finalmente, Pion-Berlin concluyó recomendando, para misiones de seguridad interior, la constitución de una fuerza que denominó *fuerza híbrida*, como la Gendarmería argentina o Carabineros de Chile, con capacidades tanto para la defensa como para la seguridad interior, pero formada para el ejercicio de la función policial, y con armamento y disciplina para enfrentar desafíos mayores en seguridad interior.

Analizando el rol de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en materia de desastres naturales, Pion-Berlin propuso que los países latinoamericanos emplearan sus Fuerzas Armadas en desastres naturales, adiestrándolas para tal finalidad, pero ciñendo su participación a normas en las cuales se fijaran claros límites para ello.

Asimismo, el referido autor encaró el análisis del empleo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas para programas sociales o lo que ha dado en llamarse *acción cívica*, destacando que dicho empleo requiere que no se perjudique la misión primaria de defensa de tales fuerzas.

Compartiendo muchos aspectos de las reflexiones de Pion-Berlin, debemos señalar que aunque la decisión de un país de desarrollar fuerzas armadas para su defensa es una facultad soberana, y aun considerando que América Latina es una región fundamentalmente pacífica, creemos que ningún país de cierta magnitud puede permitirse prescindir de Fuerzas Armadas para su defensa. El caso de Suiza, país neutral desde 1815, que pese a su aparente carencia de amenazas mantiene una sustancial capacidad bélica, muestra esta necesidad. Suiza fue invadida y ocupada por Napoleón en 1798, y aprendió la lección. En la

segunda guerra mundial, Hitler consideró ocupar Suiza, pero fue disuadido al advertir que las capacidades militares del país le impondrían un fuerte precio.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas están organizadas, adiestradas y equipadas para la guerra; su empleo en seguridad interior en Latinoamérica ha ocasionado invariablemente incremento de la violencia, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y serios daños a personas y bienes.

Hay que tener en cuenta que la experiencia de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en seguridad interior es la contrainsurgencia de concepción fundamentalmente francesa, que implica los modos de acción y las consecuencias antes aludidas.

Frente al desafío del delito organizado, más que emplear fuerzas no concebidas para enfrentarlo, es posible y preciso fortalecer el adiestramiento y equipamiento de la policía. La mayoría de los países latinoamericanos tienen fuerzas policiales de alcance nacional. También constituye una alternativa válida la muy buena sugestión de Pion-Berlin, de crear fuerzas de seguridad de naturaleza militar, como la Gendarmería argentina o Carabineros de Chile, pero con conocimiento, experiencia y aptitud para la función policial. México, como se verá, tomó la sugestión de Pion-Berlin de un modo muy particular: creó una fuerza de seguridad de naturaleza militar, pero la integró con personal de las Fuerzas Armadas y acabó incorporándola a éstas.

También es necesario tener en cuenta que en los países ya aludidos como de empleo significativo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, no existe virtualmente control civil o conducción política de las Fuerzas Armadas. Por ello, el prerequisite que enuncia acertadamente Pion-Berlin para el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior —el control civil— es de realización imposible donde precisamente sería más necesario. Los casos de Ecuador y de México que examinaremos posteriormente, son elocuentes en tal sentido.

Por nuestra parte, proponemos, sobre la base de lo establecido en Argentina por las Leyes Nº 23.554 de Defensa Nacional y Nº 24.059 de Seguridad Interior, así como la Ley Nº 24.948 sobre Reestructuración de las Fuerzas Armadas, que la misión fundamental de dichas Fuerzas esté constituida por la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial ante ataques militares externos, y que las misiones subsidiarias que referiremos no puedan limitar ni perjudicar las capacidades de dichas Fuerzas para el cumplimiento de su misión esencial; y que puedan ser misiones subsidiarias el apoyo a operaciones de seguridad interior con servicios y elementos de dichas Fuerzas excluyendo los de inteligencia y los de combate, la participación en misiones de paz patrocinadas por la Organización de las Naciones Unidas, la cooperación ante desastres naturales, y la realización de tareas en apoyo de la comunidad y de países amigos.

Creemos que la misión, aún subsidiaria, de participación en el desarrollo, tiene por resultado distraer recursos de las Fuerzas Armadas de su misión esencial y crear ingresos extrapresupuestarios para dichas Fuerzas, debilita el control civil y transformándolas en definitiva en un estado dentro del propio Estado, con sus propias reglas.

IV. Sobre los efectos de la asignación a las Fuerzas Armadas latinoamericanas de misiones diversas a la defensa

Retomando el análisis efectuado en el punto III sobre las misiones ajenas a la defensa asignadas a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, cabe en primer lugar señalar que aquellos países que han asignado misiones de mayor amplitud a sus Fuerzas Armadas, particularmente en materia de seguridad interior, se encuentran entre los países de la región entre los que impera en mayor grado la violencia, mensurada por el número de homicidios, y entre quienes han recibido mayor grado de cuestionamientos en materia de derechos humanos. También son, paradójicamente, quienes se hallan en peor situación en materia de control civil de las Fuerzas Armadas.

Consideramos de interés aquí examinar las tasas de homicidios correspondientes a los países latinoamericanos, sin incluir los pequeños Estados insulares del Caribe, dadas sus peculiaridades, sustancialmente diversas a las de los Estados.

Según la publicación *Insight Crime* (2018) tales tasas, para los países latinoamericanos, eran: Venezuela 81,4, El Salvador 51, Honduras 40, Belize 35,9, México 25,8, Brasil 25, Colombia 25, Guatemala 22,4, Costa Rica 11,7, Uruguay 11,2, República Dominicana 14,19, Costa Rica 12,10, Panamá 9,6, Perú 7,8, Nicaragua 7 (2017), Bolivia 6,3, Ecuador 5,7, Argentina 5,2, Paraguay 5,1, Chile 2,7 por cada 100.000 habitantes.

Según la publicación *Insight Crime* (2024) tales tasas, seis años después, eran: Suriname 29,9, Perú 6,0, Belize 21,7 Panamá 12,7, Guatemala 16,1, Costa Rica 16,6, Nicaragua sin datos, Venezuela 26,2, Colombia 25,4, Uruguay 10,6, Honduras 25,3, El Salvador 20,8, México 19,6, Bolivia 3,0, República Dominicana 9,6, Argentina 3,8, Guyana 14,1, Ecuador 38,8, Chile 5,5, Brasil 21,1, Paraguay sin datos. No incluimos pequeños Estados insulares del Caribe.

Examinando la estadística de tasa de homicidios de los países latinoamericanos, encontramos que los tres países que hemos incluido como de menor amplitud en materia de roles de las Fuerzas Armadas –Argentina, Chile y Uruguay– se encuentran entre los cuatro de tasa más baja. En cambio, Honduras, Venezuela, Colombia, México, Guatemala y Brasil se encuentran, tanto en 2018 como en 2024, entre los países con alta tasa. A ellos se ha incorporado Ecuador, en 2018 no tenía altas tasas, pero en 2024 encabeza la estadística por razones que veremos más adelante. En cuanto a México, que aunque figura con una baja sustancial en 2024, continúa con 19,6. Como veremos más adelante, esta baja aparece como relacionada con incremento de fallecimientos sin causa conocida y con desapariciones forzadas, que obviamente no aportan a la estadística.

En cambio, Bolivia, Perú y Paraguay, también con misiones amplias, no se encuentran entre los de tasa más alta, demostrando que aunque existe una relación, esta no es absoluta.

Entre los países que emplean las Fuerzas Armadas en forma amplia y permanente para la lucha contra el delito organizado y el narcotráfico, México y Colombia, y hoy Ecuador, integran plenamente dicha nómina, mientras que en el caso de Perú ello no tiene lugar, bien que actualmente tal empleo tiene carácter mucho más reducido.

Otro aspecto de interés está representado por la condición de los países de la región en materia de relaciones civiles-militares.

Si bien no parece sencillo realizar una medición objetiva en materia de capacidades existentes en un país para el ejercicio del gobierno político de la defensa, existen aspectos objetivos que nos permiten aproximarnos a ellos: la organización de la defensa, partiendo de los principios expuestos por Huntington (Huntington, S., 1985) como criterios claves, para analizar las pautas de autoridad en las relaciones civiles-militares –nivel relativo, unidad relativa y ámbito relativo– y desarrollados por David Pion-Berlin (Pion-Berlin, D., 2013) bien que omitiendo el último criterio –*ámbito relativo*– que a nuestro criterio es, en este caso, el fundamental.

Asimismo, resulta de fundamental importancia examinar los resultados producidos en términos de violaciones a derechos humanos esenciales y en particular, a la vida y a la integridad física, derivados de la asignación a las fuerzas armadas latinoamericanas y, en particular, de misiones relativas a la seguridad interior.

Es precisamente la asignación de esta misión la que representa mayores peligros tanto para el fortalecimiento del sistema democrático, como para la vigencia de los aludidos derechos.

Con relación al primer aspecto, la razón es muy sencilla. En Fuerzas Armadas orientadas hacia la política como lo son en buena medida la mayoría de las latinoamericanas, la asignación a dichas Fuerzas de misiones de seguridad interior con carácter permanente equivale a sujetar a las autoridades democráticamente electas la necesidad de contar con la buena voluntad de las Fuerzas Armadas para mantener el mínimo orden interno imprescindible para la gobernabilidad, lo que no suele ser ciertamente gratuito.

Paradójicamente, en los propios Estados Unidos de América, la “Posse Comitatus Act” prohíbe desde 1878 emplear en funciones policiales, fundamentalmente los poderes del *sheriff* –investigar delitos y arrestar delincuentes, o de otro modo para ejecutar la ley, al Ejército y a la Fuerza Aérea, considerándose también la Armada y la Infantería de Marina obligados por ella–. Ello no parece impedir desde McNamara en adelante a funcionarios y académicos estadounidenses prescribir a los países latinoamericanos emplear a sus fuerzas armadas de ese modo.

Examinando la situación de Honduras en materia de relaciones civiles-militares, cabe recordar que el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, en que fue derrocado un presidente constitucional por pretender realizar una mera consulta acerca de la posibilidad de su reelección –la *cuarta urna*– (en realidad, acusado de ser un mandatario *populista*), mientras que, en 2017 se admitió, no una consulta, sino la propia reelección –en polémicas condiciones, con acusaciones de fraude y pedido de la OEA de repetir los comicios (BBC Mundo, 2017)– del presidente Juan Orlando Hernández –condenado posteriormente, previa extradición, en Estados Unidos de América a 47 años de prisión por narcotráfico– (BBC News Mundo, 2024), pero tratándose, en esa oportunidad, de un mandatario conservador.

El cambio de gobierno producido en Honduras con la elección popular y asunción el 27 de enero de 2022 de la presidenta Xiomara Castro de Zelaya, esposa del mandatario depuesto, ha traído expectativas de una mejora en la delicada situación de violencia,

corrupción y violación sistemática de derechos humanos entonces existente. La Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) otrora habitualmente a cargo de un militar retirado, ha sido puesta a cargo de la abogada Rixi Moncada, pudiéndose aguardar una mejora de la situación en materia de control civil. Se ha procurado fortalecer el control interno, en la Administración Pública, incluyendo la Secretaría de Defensa, en materia administrativa, no advirtiéndose hasta ahora una estructura organizativa adecuada para la conducción de la defensa. Continúa existiendo bajo dependencia de la SEDENA una Policía Militar del Orden Público. En definitiva, la conducción política de la defensa no nace de un día para otro, pero al menos hay una esperanza.

No obstante, la corrupción y la violencia no desaparecen fácilmente. Persisten los actos de violencia contra los defensores de derechos humanos incluyendo asesinatos (Amnistía Internacional, 2023) El país está en estado de excepción virtualmente permanente. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) registró más de 360 denuncias contra las fuerzas de seguridad y cuestionó la necesidad y proporcionalidad de esa dilatada medida. (Ibidem).

Así, ha sido señalado desde Human Rights Watch que “...La administración de la Presidenta Xiomara Castro ha hecho poco progreso en la lucha contra la corrupción y la restauración de las instituciones democráticas. Honduras continúa luchando con una corrupción extendida, tribunales judiciales comprometidos, altos niveles de violencia, y ataques contra defensores del medio ambiente.

Exclusivamente por violencia proveniente de fuerzas de seguridad, ha sido informada en 2023 una tasa de homicidios del 31 por 100.000. (Amnistía Internacional, 2023).

También ha sido destacada en años anteriores la realización de actos de violencia, incluyendo asesinatos y tortura, contra comunidades de campesinos en la zona del Bajo Aguán, señalándose el asesinato de 92 personas entre 2009 y 2012 por parte del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, sin que tales asesinatos fueran investigados ni mucho menos castigados. En hechos referidos en el informe, fue descripta la participación de policías y de militares (Human Rights Watch, 2014).

Es elocuente el informe anual de *Amnesty International* con relación a la situación de Honduras en materia de derechos humanos (Amnesty International, 2018) “...El nivel de inseguridad y violencia permanece alto. La impunidad ampliamente vigente continúa minando la confianza pública y la confianza en las autoridades y el sistema de justicia. Protestas tras la elección presidencial fueron brutalmente reprimidas por las fuerzas de seguridad”. Se señaló además que la represión de protestas incluyó el uso de armas letales, con la muerte de al menos 31 personas, así como la realización de torturas, y que la mayoría de los asesinatos de defensores de los derechos humanos permanecen impunes, como consecuencia de los múltiples obstáculos puestos a las investigaciones.

Examinando la situación en la República Bolivariana de Venezuela, debe señalarse que tal como lo hemos señalado en otra oportunidad (Ugarte, J.M., 2013) la organización de la defensa en Venezuela reserva a los militares todas las instancias de asesoramiento al Presidente de la Nación y de conducción estratégica, limitando el rol del ministerio de Defensa –en manos de los militares, al igual que sus viceministros– a aspectos administrativos.

En realidad, más allá de la absoluta falta de estructuras para efectuar el control civil y de voluntad política dedicada a su ejercicio, no puede hablarse en Venezuela de control civil cuando, en realidad, son las propias Fuerzas Armadas las que ejercen el gobierno, bien que por mandato popular logrado a través de elecciones. En los últimos años, una enconada lucha política ha traído como consecuencia una virtual división de la sociedad venezolana, así como sistemáticas tentativas de la oposición de derrocar al gobierno o de forzar su renuncia, mientras que el gobierno ha resistido mediante el empleo del aparato policial, militar y de inteligencia, con significativas pérdidas humanas y violaciones a los derechos humanos.

El caso de Estados Unidos Mexicanos constituye otro ejemplo de amplias funciones de las Fuerzas Armadas.

En materia de control civil de las Fuerzas Armadas, cabe referir que como hemos señalado anteriormente (Ugarte, J.M., 2013). México carece de Ministerio de Defensa, existiendo dos ministerios militares, la *Secretaría de Defensa (SEDENA)* de la que dependen el Ejército y la Fuerza Aérea, y la *Secretaría de Marina (SEMAR)* de la que depende la Armada, hallándose ambas secretarías a cargo de militares en actividad, dependiendo directamente de la máxima autoridad política. No existen mecanismos específicos de control civil.

Respecto de la actividad de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad interior, habremos de examinarla en el análisis que efectuamos de México como caso de estudio en esta materia.

Examinando el caso de Colombia, es preciso señalar que en materia de control civil, cuenta con un ministerio de Defensa bajo conducción civil y una estructura organizada conforme al Decreto N° 1512/2000, si bien las funciones del Ministerio están fundamentalmente relacionadas con aspectos administrativos, de planeamiento y presupuestación, más que a asuntos específicamente militares. En estas cuestiones, actúan el Comando General de las Fuerzas Militares y los organismos que le dependen. Cabe señalar que los delitos cometidos por los militares y policías están sujetos a jurisdicción militar o policial respectivamente, excepción hecha de crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado, que a partir de la reforma constitucional de 2012 están sometidos a la justicia penal.

Colombia es otro de los casos de amplio involucramiento militar en la seguridad interior –bien que en este caso, preciso es admitir que el Estado colombiano debió enfrentar el accionar de diversas organizaciones insurgentes– destacándose las *FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)* –con las que hoy rige un acuerdo de paz– el *ELN (Ejército de Liberación Nacional)*, y el *EPL Ejército Popular de Liberación*) abandonando este último las armas e integrándose mayoritariamente a la vida política, y, por otra parte, la actividad de las organizaciones criminales dedicadas a la producción, fabricación y tráfico de drogas, fundamentalmente cocaína.

Respecto del modo en que las Fuerzas Armadas colombianas han encarado los aludidos desafíos, habremos de recordar el elaborado por *Human Rights Watch* (2015) referido al alegado rol de los altos mandos del Ejército colombiano en el caso de los *falsos positivos*.

Como ha sido ampliamente divulgado, la presión ejercida sobre oficiales del Ejército colombiano para incrementar el número de bajas en combate de la guerrilla, determinó

la práctica entre 2002 y 2008 por parte de soldados y oficiales de asesinar a delincuentes comunes y a campesinos para luego colocarles armas en las manos e incluirlos en listados y estadísticas, como bajas ocasionadas al enemigo interno.

Según las investigaciones contenidas en el informe en comentario, tal práctica habría adquirido carácter sistemático y generalizado y habría sido cometida por soldados de la casi totalidad de las brigadas de cada división del Ejército, circunstancia que unida a la existencia de diversos testimonios, lleva al informe a formular la tesis relativa al conocimiento por parte de los altos mandos de tal práctica.

El informe describió, además, las dificultades encaradas para la investigación de estos hechos, incluyendo muerte de testigos y falta de cooperación por parte de las autoridades militares por las investigaciones.

En el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, *Misión a Colombia* (Philip Alston, 2010) puede leerse que *...Las fuerzas de seguridad han perpetrado un elevado número de asesinatos premeditados de civiles y han presentado fraudulentamente a esos civiles como "bajas en combate". Aunque al parecer estos llamados falsos positivos no respondían a una política de Estado, tampoco fueron hechos aislados. Esos homicidios fueron cometidos por un gran número de unidades militares y en todo el país. Se produjeron porque las unidades militares se sintieron presionadas para demostrar que su lucha contra las guerrillas tenía resultados positivos a través del "número de bajas"...* Ello, sin perjuicio de que el informe señale también la comisión de ejecuciones extrajudiciales por parte de los grupos guerrilleros.

Respecto de Guatemala, cabe señalar en materia de relaciones civiles-militares, que como hemos señalado en otra oportunidad el ministro de Defensa es e incluso debe ser constitucional y estatutariamente militar teniendo el propio Presidente de la Nación escasas facultades en materia de defensa, operando el Ejército de Guatemala como un sistema cerrado, con facultades en materia de seguridad externa e interna por lo cual su organización para la defensa, conforme a los tres criterios de Huntington ya expuestos, hacen extremadamente difícil el *control civil*.

Respecto del ejercicio por parte militar de la seguridad interior en dicho país, ha sido señalado (Amnesty International, 2018) que *"...Miles continúan abandonando el país para escapar altos niveles de inequidad y violencia. Defensores de los derechos humanos, especialmente aquellos trabajando en asuntos de tierras, ambientales y territoriales, corren grandes riesgos y enfrentan campañas de calumnias. La impunidad y la corrupción persisten, minando la confianza en las autoridades locales y dificultando el acceso a la justicia..."*.

Respecto de Guatemala, ha sido señalada la asignación al Ejército de un significativo rol policial.

Se señaló que al incremento del involucramiento del Ejército en seguridad pública, como consecuencia de la sanción de una ley permitiendo la cooperación del Ejército con la Policía en la lucha contra el delito común y el delito organizado durante el año 2000, siguió un importante crecimiento de la tasa de homicidios. (Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, 2012).

Cabe señalar que una de las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Guatemala ha sido la remoción de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad interna, destacando que “...el Ejército y la policía son sustantivamente instituciones diferentes, en cuanto a los propósitos para los cuales fueron creadas y su adiestramiento y preparación...” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

Fue señalado que el Estado de Guatemala comunicó a la Comisión su propósito de retirar a las fuerzas armadas de la seguridad interna en tres fases, coincidiendo con el propósito de fortalecer a la Policía Nacional Civil, dejando de todos modos abierta la posibilidad de solicitar apoyo a aquéllas de acuerdo con protocolos establecidos. Ha sido anunciada por parte del Gobierno de Guatemala la materialización de esta medida. (Info-defensa, 2018).

En El Salvador, en materia de relaciones civiles-militares, los Acuerdos de Paz limitaron sustancialmente el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, pero preciso es reconocer que ello no se cumple, dado que reiteradamente el presidente ha ordenado el empleo de tales Fuerzas en seguridad interior, para enfrentar la actividad de las *maras*, fundamentalmente *Mara Salvatrucha* y *Mara 18*, a través del *Plan Mano Dura* (2003) y el *Plan Súper Mano Dura* (2004) que culminaron en rotundos fracasos, y en muchas oportunidades posteriores.

En El Salvador, tanto el ministro de Defensa como su viceministro son militares, careciéndose de estructura, capacidades y voluntad política para el ejercicio del *control civil*.

Cabe destacar que el país posee una de las proporciones más altas del mundo en homicidios, aunque se produjo una reducción entre 2016 y 2017. Fue señalado, asimismo, que el Instituto de Derechos Humanos José Simeón Cañas, de la Central America University, informó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que las fuerzas armadas y la Policía Nacional Civil eran responsables de llevar a cabo ejecuciones extrajudiciales (U.S. Department, 2016).

Del Informe sobre Derechos Humanos 2016 del Departamento de Estado estadounidense, surge en octubre de ese año que el Procurador General se encontraba investigando 53 casos de ejecuciones extrajudiciales, de los cuales 41 habría tenido lugar en 2016, señalándose que el Procurador de Derechos Humanos había declarado ser consciente de aproximadamente 50 casos relativos a potenciales asesinatos extrajudiciales. (U.S. State Department, 2016).

Más recientemente (Human Rights Watch, 2025) y en un marco de creciente supresión de controles institucionales, ha sido señalado que el gobierno del presidente Nayib Bukele, quien mantiene un estado de excepción con suspensión de garantías institucionales desde marzo de 2022, ha incurrido en detenciones arbitrarias masivas, violaciones del debido proceso, desapariciones forzadas –presentes también durante los gobiernos precedentes–. Las detenciones masivas al amparo del estado de excepción han producido un importante incremento del número de detenidos.

Si bien Bukele ha logrado un importante éxito contra las maras o pandillas existentes en El Salvador, ello parece lograrse en buena medida a costa de la vigencia de la ley y de los derechos humanos en el país.

En Perú es dable advertir, como señaláramos anteriormente (Ugarte, J.M., 2013) la existencia de una organización de la defensa adecuada para el control civil, con un Ministerio de Defensa bien estructurado, si bien resulta inevitable destacar que los últimos años ha predominado la designación de militares como ministros.

Perú ha empleado a las Fuerzas Armadas fundamentalmente en la lucha contra la organización insurgente de raíz étnica y orientación maoísta *Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL)* en la cual también la policía y muy especialmente la inteligencia policial tuvieron destacada actuación, prosiguiendo hasta el presente, reducida la organización a una estructura pequeña, con acciones esporádicas.

Durante el apogeo de la lucha con *Sendero Luminoso* (1983-2000) el *Informe Mundial 2018* de *Human Rights Watch* nos recuerda que según la *Comisión de Verdad y Reconciliación* de Perú, cabía estimar que casi 70.000 personas murieron o desaparecieron forzosamente durante el conflicto. Se señalaron, además, dificultades para la investigación judicial de los aludidos delitos, por falta de colaboración del Estado. (Human Rights Watch, 2018).

El propio *Informe Final* de la *Comisión de la Verdad y la Reconciliación* es elocuente en cuanto al número de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, torturas, y violaciones atribuidas a militares y policías durante la lucha contra la aludida organización (así como a ésta) en la lucha, planificada y dirigida por las Fuerzas Armadas. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

Hemos reseñado los casos principales de empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior.

En todos ellos se puede advertir el acaecimiento de graves violaciones a los derechos humanos, y en la mayoría de ellos, de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, etc.

En los casos de México y de Colombia es donde se advierten hechos de mayor gravedad, particularmente en el primero en la actualidad, mientras que en Colombia, el advenimiento de la paz permite advertir la reducción de la violencia.

¿Qué es lo que causa la aludida circunstancia? Muy sencillamente: las Fuerzas Armadas no están diseñadas, organizadas, equipadas, instruidas ni adiestradas para aplicar la ley a los ciudadanos. Están, como todas las Fuerzas Armadas del mundo, preparadas para la guerra.

En el caso de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, su experiencia de seguridad interior está moldeada fundamentalmente en las doctrinas contrainsurgentes de origen francés y estadounidense. No están preparadas para investigar obteniendo pruebas válidas para el proceso penal, ni para aplicar la mínima violencia necesaria para aprehender a una persona, ni para relacionarse con el Ministerio Público y el juez; desconocen el derecho procesal penal y el derecho penal. No es su culpa; su misión es otra.

Como recordáramos hace dos décadas "...En el debate habido en el Congreso norteamericano sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones auxiliares en la lucha contra el narcotráfico, el entonces secretario de Defensa de los Estados Unidos, Frank Carlucci, aseveró con agudeza: 'Nuestro personal (militar) no está entrenado para leer los derechos

Miranda que la policía explica a una persona antes de detenerla. Está entrenado para disparar a matar...” (Ugarte, J.M., 1990).

En el caso latinoamericano, hay un aspecto especial. Muchos países latinoamericanos carecen de capacidades y de estructuras para efectuar un control civil de las Fuerzas Armadas. Muy por el contrario, cuando se han presentado graves violaciones a los derechos humanos, su juzgamiento ha sido extremadamente difícil o aún imposible.

No es casual que la asignación de este tipo de misiones tenga lugar con mayor intensidad y frecuencia, en aquellos países que, como hemos reseñado, tienen menores capacidades en materia de control civil.

A mayor abundamiento, la asignación de misiones de seguridad interior a las Fuerzas Armadas con carácter permanente, brinda a las referidas fuerzas, que concluyen sumando a las instituciones policiales a su accionar, un poder político real que hace de concreción extremadamente difícil todo propósito de ejercicio de control civil, si tal propósito existiera.

Ninguno de los países latinoamericanos es una democracia plena y consolidada. Se trata de países en transición, con pasado de décadas de dictaduras militares, o bien —casos de México, Venezuela y Colombia— de democracias fuertemente condicionadas en el pasado.

Mayor justificación encuentra en los casos de lucha contra insurgencias y terrorismo, como ha sido el caso de Colombia y Perú. No obstante, es preciso tener presente que en ninguno de tales casos se enfrentaron fuerzas dotadas de artillería pesada, blindados o aviones de combate; a lo sumo, elementos con capacidades de infantería ligera. Una fuerza de seguridad de naturaleza militar, como la Gendarmería argentina, francesa o turca, Carabineros de Chile o de Italia, Guardia de Finanzas de Italia, o la *Koninklijke Marechaussee* holandesa, o la Guardia Civil española, hubieran podido enfrentar el peligro con ventaja, tal como lo hicieron los Carabineros de Italia y la Guardia Civil española con el terrorismo de sus respectivos países.

El caso del delito organizado, la cuestión es más clara aún.

En ningún país latinoamericano en que han sido empleadas las Fuerzas Armadas contra el delito organizado, éstas han constituido la solución.

La lucha contra el delito organizado requiere, antes que nada, *inteligencia criminal*, *inteligencia sobre el delito*, tal como lo hacen el *Federal Bureau of Investigation* en Estados Unidos o, mejor aún, la *National Crime Agency* en el Reino Unido. Requiere una policía bien adiestrada y equipada, con buenas capacidades investigativas —no suelen requerirse tanques ni cañones— una buena *inteligencia financiera*, y un importante trabajo de *prevención social del delito*, destinado a actuar sobre las causas que favorecen el delito —situaciones de marginalidad, exclusión, minoridad en riesgo, etc.— para minar las bases de reclutamiento de las organizaciones criminales.

Respecto de la corrupción policial, dicho problema no es por cierto exclusivo de las policías. El caso mexicano es elocuente; dirigiendo las Fuerzas Armadas la lucha contra el narcotráfico, la corrupción pasa también a afectarlas. Recordemos solamente que el caso del cartel *Los Zetas*, caracterizados por la violencia de su accionar, se originó en un grupo

de militares. Preciso es, pues, adquirir capacidades de conducción y control de las policías, y luchar eficazmente contra la corrupción.

Refiriéndonos a otras misiones ajenas a la defensa, la asignación de la misión de lucha contra los desastres naturales nunca ha despertado objeciones, ni en las sociedades latinoamericanas, ni en las fuerzas armadas.

En el caso argentino, las Fuerzas Armadas han sido convocadas para participar en todos los casos de desastres naturales, en tareas de mitigación y respuesta ante desastres naturales, en todas las oportunidades en que ello tuviera lugar, y su desempeño ha sido ampliamente satisfactorio. También participan en tales circunstancias, con desempeño igualmente satisfactorio, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, así como las restantes policías federales y provinciales.

Exclusivamente se han suscitado divergencias relativas al área del Estado que tendría a su cargo las funciones de planeamiento, ejercitación, prevención, y dirección de las tareas en el ámbito nacional. Actualmente, en el Ministerio de Seguridad. La nueva gestión iniciada el 10 de diciembre de 2015 creó en el Ministerio de Seguridad, la Subsecretaría de Gestión del Riesgo y Protección Civil y en el Ministerio de Defensa, la Secretaría de Coordinación Militar de Emergencias, y la sanción de la Ley 27287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, constituyen el marco para la actuación de las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales, y demás medios humanos y materiales destinados a enfrentar los desastres, constituye un paso decisivo para la eficaz coordinación de la actuación ante desastres.

En general, la actuación militar en materia de emergencias y desastres no ha constituido mayor dificultad en Latinoamérica, suscitándose algunas divergencias en materia de conducción de los esfuerzos en materia de prevención, preparación, mitigación y respuesta ante desastres entre las Fuerzas Armadas y los órganos civiles con competencia en el tema.

Aquí, lo que es preciso destacar es, en primer lugar, que como sucede con las restantes *misiones subsidiarias*, los aspectos relativos a su preparación o ejercicio no pueden perjudicar el ejercicio de la misión principal de las Fuerzas Armadas, es decir; *la defensa*.

En segundo lugar, que los aspectos relativos a la gestión del riesgo de desastres, particularmente la *prevención, preparación, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción*, constituyen tareas propias de un organismo civil especializado en el tema, como sucede en la mayoría de los países desarrollados en el mundo, incluidos Estados Unidos de América, así como de los organismos similares que puedan existir en las provincias o estados, en los países de sistema federal de gobierno, y en los municipios.

La cooperación de las Fuerzas Armadas debe prestarse a través del cumplimiento de las misiones que les sean asignadas por tales organismos, bajo sus mandos naturales, pero cumpliendo las instrucciones que les sean impartidas por tales organismos y bajo su supervisión.

Similares reflexiones caben con relación a las misiones de apoyo a la comunidad. Tales tareas deben ser prestadas solo y cuando la autoridad civil lo considere necesario y así lo solicite, debiéndose evitar la sustitución de la tarea de los organismos públicos espe-

cíficos, y bajo la dirección de tal autoridad. No pueden, conforme al principio que hemos explicitado, limitar ni menoscabar el cumplimiento de la misión principal del instrumento militar: la defensa.

Con relación al rol relativo a la participación en misiones de paz organizadas o auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas, cabe señalar que diversos países latinoamericanos participan en tales misiones. En el caso de Uruguay, un porcentaje muy sustantivo de sus Fuerzas Armadas actúan en tales misiones de paz.

Se trata de una misión que suele aportar a los países participantes la experiencia y conocimiento con Fuerzas Armadas de otros países, el intercambio de conocimientos y la experiencia en operaciones combinadas con otros países.

Argentina y Chile han constituido y puesto a disposición de la Organización de Naciones Unidas la *Fuerza de Paz Conjunta Combinada 'Cruz del Sur'*, trascendente actividad llevada a cabo por ambos países. Ambos países cuentan con centros de adiestramiento para operaciones de paz, como el CAECOPAZ argentino y el CECOPAC chileno.

Casos de estudio

a) Ecuador

Cabe destacar que las Fuerzas Armadas de Ecuador, tras el restablecimiento de la democracia, continuaron ejerciendo a través de un conjunto de normas, entre las que sobresalía la Ley de Seguridad Nacional (1979) un verdadero rol tutelar y de arbitraje político respecto de la democracia ecuatoriana y de las autoridades electas, definiendo la salida del poder de los presidentes Abdalá Bucaram (1996-1997) y Jamil Mahuad (1998-2000).

Uno de los actores fundamentales en la salida de Mahuad, el coronel Lucio Gutiérrez, fue electo Presidente Constitucional de Ecuador, pero fue destituido por el Congreso como consecuencia del alzamiento popular en su contra, conocido como la Revolución de los Forajidos (20 de abril de 2005).

La elección del presidente Rafael Correa Delgado (2007-2017) trajo consigo la sanción de la Constitución de 2008, que en materia de funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, asignó a las primeras la defensa de la soberanía y la integridad territorial y a la segunda la protección interna y el mantenimiento del orden público (art. 158) concluyendo con la injerencia en seguridad interior por parte de las Fuerzas Armadas que preveía la Constitución precedente.

Por otra parte, el artículo 165 incluyó entre las facultades del Presidente de la República durante el estado de excepción, la de disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones (inciso 6).

En Ecuador, hasta época relativamente reciente, los conceptos de seguridad nacional latinoamericanos de la Guerra Fría mantenían vigencia, especialmente a través de la Ley de Seguridad Nacional de 1979.

En lo relativo a la defensa nacional, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) estableció sólidamente la autoridad presidencial respecto de las Fuerzas Armadas, distinguiendo entre los aspectos político-administrativos, que puso bajo la dirección del Ministerio de Defensa, y los aspectos militar estratégicos, que asignó al Comando Conjunto, pero sujetando determinados aspectos, como el planeamiento estratégico y el presupuesto, a la aprobación del ministro de Defensa, a quien asignó además facultades de dirección de la política de defensa nacional y de elaboración de la directiva de defensa nacional. (Ugarte, J.M., 2013).

También es preciso señalar que la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) derogó la Ley de Seguridad Nacional, creando un Sistema de Seguridad Pública y del Estado basado en un concepto de seguridad integral de significativa amplitud, estableciendo un Consejo como órgano de asesoramiento al presidente en la determinación de amenazas y riesgos y en la formulación de políticas y planes, integrado, entre otros órganos, por el ministro o ministra de Defensa Nacional, el ministro o ministra de Gobierno, Policía y Cultos, y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Comandante General de la Policía Nacional (artículos 5 y 6).

También fue prevista en la ley, la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) primer organismo civil de inteligencia ecuatoriano, estableciéndose sus funciones (arts. 15 a 20),

Tras el alzamiento policial-militar del 30 de setiembre de 2010, Correa realizó concesiones a las Fuerzas Armadas, impulsando la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente que incluyó en la misión de las Fuerzas Armadas (2015), la misión complementaria de apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley (artículo 158, inciso 2), asimismo una reforma (2014) en la Ley de Seguridad Pública y del Estado que estableció la facultad de las Fuerzas Armadas de apoyar a la Policía Nacional para precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana. Ambas normas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional de Ecuador (Corte Constitucional de Ecuador, 2018), por lo que quedó vigente el texto constitucional previo a su dictado, requiriéndose para el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior la declaración de estado de excepción.

Cabe destacar que el sucesor de Correa, Lenín Moreno Garcés (2017-2021) cuya elección fuera impulsada por Correa, de quien Moreno Garcés era vicepresidente, cuestionó diversos aspectos de la política de Correa.

En la materia que nos ocupa, debe destacarse la disolución de la Secretaría de Inteligencia, a través del Decreto N° 526/2018, y su reemplazo por el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), de características y facultades análogas a las de su predecesora.

Moreno designó como ministro de Defensa –contrariando una pauta mantenida durante el extenso gobierno de Correa de designar a ministros civiles– al general de división (R.) doctor Oswaldo Jarrín. La designación de militares al frente de dicho ministerio permanece hasta el día de hoy.

Por otra parte, en 2018 el Ministerio de Defensa publicó el Libro Blanco Política de Defensa Nacional del Ecuador (Ministerio de Defensa, 2018) previendo como amenazas cuestiones de seguridad interna, como grupos irregulares armados, el crimen organizado

y particularmente el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, tráfico de personas, el tráfico ilícito de inmigrantes y el contrabando de mercancías, y como riesgos, los flujos migratorios irregulares, los ciberataques, la degradación ambiental, la corrupción, y la explotación ilegal de los recursos naturales. En definitiva, amenazas y riesgos propios de la seguridad interior y de la política interna, no susceptibles de ser conjurados con el empleo del instrumento militar.

En otro orden de ideas, el presidente Lenín Moreno Garcés, por Decreto Ejecutivo N° 1017 del 16 de marzo de 2020 declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional (art. 1º), en virtud de los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 efectuada por la Organización Mundial de la Salud, disponiéndose la movilización en todo el territorio nacional (art. 2º), de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, incluyendo la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias.

Esta medida inauguró una etapa de vigencia casi constante del estado de excepción en el país, con distintos justificativos, pero determinada, en realidad, por la circunstancia de requerirse del estado de excepción para el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior.

Respecto de la movilización de las Fuerzas Armadas, se dispuso que su participación en el mantenimiento del orden público sería complementaria a las acciones de la Policía Nacional, y que su participación específica estaría relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.

Se declaró asimismo el toque de queda, prohibiéndose la circulación en las vías y espacios públicos. Dichas medidas fueron prorrogadas por Decreto Ejecutivo N° 1052 del 15 de mayo de 2020, y por Decreto Ejecutivo N° 1052 de mayo de 2020.

Durante el mandato de Moreno Garcés, factores actuantes desde tiempo atrás como el incremento de la gran producción de cocaína de Colombia, la actividad de narcotráfico en dicho país de sectores disidentes de las FARC que, tras el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP (24 de noviembre de 2016) se negaron a aceptar dicho acuerdo, manteniendo las armas y realizando actividades ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal en el territorio que aún controlan, la actividad de organizaciones criminales transnacionales –fundamentalmente la ‘Ndrangheta calabresa y organizaciones criminales albanesas colaborando con aquélla, en embarques hacia Europa, y los mexicanos Cartel de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación hacia Estados Unidos– disponiendo y financiando el envío de cocaína por los puertos ecuatorianos, estimuló y facilitó el desarrollo de diversas y poderosas organizaciones criminales locales dedicadas al narcomenudeo y a la colaboración con las organizaciones transnacionales para el envío de cocaína por los puertos ecuatorianos.

Estas organizaciones locales posibilitan el acceso de la cocaína colombiana por la frontera norte, su traslado a los puertos de salida, particularmente las diversas instalaciones portuarias de Guayaquil – Contecon, Andipuerto, Naportec, Fertisa, TPG INARPI, Ferti-gran, Puerto Hondo, QC Terminales Ecuador e Industrial Moinera– y el Puerto de Posorja, brindándoles “seguridad” a los cargamentos.

Los ingresos en droga que brindan estos servicios a las organizaciones transnacionales y el narcomenudeo consiguiente, dan lugar a la lucha entre las organizaciones locales por exclusividades y rutas, a lo que se agrega la violencia generada por el empleo de las Fuerzas Armadas en la represión de estas actividades. Esta violencia ha dado lugar al espiralado aumento de los homicidios en Ecuador.

De los puertos de Ecuador sale la gran mayoría de la cocaína colombiana y en menor escala peruana, que llega a Europa, a los puertos de Amberes, Rotterdam, y Algeciras, también mayoritariamente en embarques conteniendo banana.

Por otra parte, la lucha entre las organizaciones concluyó trasladándose a las cárceles, ingresando los reclusos, a favor de la corrupción imperante, armas de fuego y armas blancas, ocasionándose sangrientos motines y refriegas.

Un nuevo estado de excepción fue dispuesto por Decreto Ejecutivo Nº 1074 del 15 de junio de 2020, reiterándose la movilización de la Administración Pública, incluyéndose a las Fuerzas Armadas, prorrogándose dicho estado por Decreto Nº 1126/2020.

Por Decreto Ejecutivo Nº 1291/2021 se volvió a declarar el estado de excepción, focalizado ahora en dieciséis provincias, por el contagio producido por las nuevas variantes de COVID-19 y por la conmoción interior provocada por la saturación del sistema sanitario,

Concluida la gestión del presidente Lenín Moreno Garcés, el 24 de Mayo de 2021 asumió su sucesor Guillermo Lasso Mendoza (2021-2023) quien emitió el Decreto Ejecutivo Nº 224/2021 declarando el estado de excepción “por grave conmoción interna en todo el territorio nacional, por el plazo de 60 días, en virtud del “aumento de la actividad delictiva”, “controlar las circunstancias de inseguridad que se han generado”, “restablecer la convivencia pacífica y el orden público” disponiendo la movilización de las Fuerzas Armadas en nueve provincias. La Corte Constitucional estableció límites a esta medida, por Dictamen 6-21-EE/21.

Por su parte, el presidente Lasso dictó el Decreto Ejecutivo Nº 257/2021 renovando por 30 días el estado de excepción por grave conmoción interna en las nueve provincias antes aludidas, movilizando a las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, el mandatario reiteró la política de su predecesor en cuanto a designar a militares como ministros de Defensa, designando en tal cargo al almirante retirado Fernando Donoso Morán

Los miembros detenidos de las organizaciones criminales locales comenzaron, con ayuda de la corrupción en el sistema penitenciario ecuatoriano, que permitió la introducción de teléfonos celulares y armas de fuego en las cárceles, a producir sangrientos motines en diversas cárceles de Ecuador.

Así, el 28 de septiembre de 2021 en un motín atribuido al enfrentamiento de reclusos pertenecientes a dos organizaciones criminales enfrentadas, con epicentro en la cárcel Litoral de Guayaquil, esgrimiendo armas de fuego y hasta granadas, se produjo un saldo de 119 muertos y 73 heridos. Ante estos acontecimientos, Lasso dictó el Decreto Ejecutivo Nº 210 de 2021 –renovado, con similares características, por Decreto Ejecutivo Nº 276 de

2021– disponiendo el estado de excepción por “grave conmoción interna” en “todos los centros de privación de libertad” disponiendo la movilización hacia tales centros, entre otros organismos, de las Fuerzas Armadas.

El 13 de noviembre de 2021 se produjeron nuevos desórdenes en la cárcel Litoral de Guayaquil, con el saldo de 68 muertos, y el 3 de abril de 2022, en el penal de El Turi, en la ciudad de Cuenca, con más de veinte muertos. Se detectó la presencia de presos armados con fusiles y armas de fuego de puño. Posteriores análisis refirieron el ingreso a las prisiones de armas, municiones y teléfonos.

La reacción de Lasso fue la de declarar el estado de excepción y movilizar a la policía y al ejército, lo que hizo a través del Decreto Ejecutivo N° 210 de 2021 –renovado, con similares características, por Decreto Ejecutivo N° 276 de 2021– disponiendo el estado de excepción por “grave conmoción interna” en “todos los centros de privación de libertad” disponiendo la movilización hacia tales centros, entre otros organismos, de las Fuerzas Armadas.

El empleo de las Fuerzas Armadas no substituyó, ciertamente, a una adecuada política de seguridad pública y carcelaria.

En agosto de 2022 fue sancionada la Ley Orgánica que Reglamenta el Uso Legítimo de la Fuerza y su Reglamento, que incluyó a las Fuerzas Armadas como un medio ordinario a emplear en la seguridad pública a la par de la Policía Nacional y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, estableciendo el aludido Reglamento el carácter excepcional de la detención del ofensor en caso de haber causado lesiones graves y muerte con su accionar en las situaciones previstas en la ley.

Como consecuencia de ello, se reiteraron los decretos estableciendo un estado de excepción casi constante en el país, y, por otra parte, el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior.

En 7 de marzo de 2023, la Asamblea Nacional sancionó la “Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral”, ley destinada a la lucha contra el delito organizado y que acentuó significativamente la militarización de la seguridad pública en Ecuador particularmente en su capítulo II “Reformas a la Ley Orgánica de Defensa Nacional”.

Se agregó a la misión constitucional de las Fuerzas Armadas de defensa de la soberanía e integridad territorial del país, la de “Proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”, evidentemente ajena a su quehacer, y la mención relativa a que “intervenirán en los ámbitos relacionados con la seguridad, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente”.

Asimismo, el artículo 64 asignó a la Policía Nacional el carácter de “fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas” para la “soberanía y la integridad territorial del país en estado de excepción”, asignando al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el “planeamiento, organización, preparación y empleo de la Policía Nacional”.

Como se habrá advertido que Ecuador, a partir de 2020, ha permanecido casi constantemente en estado de excepción, ello implicó subordinar a la Policía Nacional a las Fuer-

zas Armadas y sujetarla a planeamiento, organización y preparación militar, en abierta contradicción con la constitución del país.

Esta política no careció de costos. A partir, precisamente, de 2017 –comienzo del gobierno de Moreno Garcés, en el que se emplearon permanentemente las Fuerzas Armadas en seguridad interior– comenzó un inicialmente gradual y luego espiralado incremento de la tasa de homicidios en Ecuador, que la llevó de una relativamente baja cifra de aproximadamente 10 en 100.000 habitantes, a 46 en la actualidad, es decir, más que cuadruplicándose en cuatro años, pasando Ecuador, por años país tranquilo, a encabezar la estadística sudamericana en la materia.

A lo expuesto se ha agregado el 26 de abril de 2023, la designación como Consejero de Seguridad Nacional del general (SP) Dr. Paco Rosendo Moncayo Gallegos, militar de destacada actuación en la guerra del Cenepa, quien al propio tiempo ha reivindicado la Doctrina de la Seguridad Nacional y la hoy derogada Ley de Seguridad Nacional Nº 275/79 de Ecuador y la designación del general (SP) Wagner Bravo como Secretario de Seguridad Pública y del Estado.

Estas decisiones contribuyeron a fortalecer la política de militarización de la seguridad interior implementada gradualmente en Ecuador desde 2017.

Probable consecuencia de esta ideología ha sido la decisión instrumentada por el presidente Lasso por Decreto Ejecutivo Nº 730 de 2023 a través del cual se realiza una sorprendente asimilación del accionar del delito organizado a la actuación terrorista, resolviendo disponer de las Fuerzas Armadas “para enfrentar y contrarrestar a las personas y organizaciones terroristas” ordenando al Comando Conjunto “iniciar de manera inmediata las acciones correspondientes para enfrentar la amenaza terrorista”.

Cabe destacar que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) resolvió declarar terroristas a organizaciones criminales, facultando consiguientemente a las Fuerzas Armadas a actuar contra ellos. Cabe señalar que el Comandante de una Fuerza de Tareas militar-policial, general Alexander Levoyer, advirtió que *...Tenemos armamento letal, tanques de guerra, aviones de guerra (...) si nos toca emplearlos contra delincuentes lo haremos con todo el peso...*

En otro orden de ideas, el presidente Lasso debió enfrentar una crisis política caracterizada por las protestas indígenas por el alto costo de vida y el alza del precio del combustible, lo que determinó que fuera sometido a juicio político, logrando evitar su destitución por estrecho margen.

Un escándalo de corrupción –la acusación al cuñado del presidente, Danilo Carrera, y a otras cinco personas, de vinculación con la delincuencia organizada– determinó la iniciación de una investigación por parte de la Fiscalía General del Estado y por otra parte, el inicio de una investigación legislativa.

Cabe destacar que Guillermo Lasso fue posteriormente acusado de malversación en un contrato firmado entre la empresa estatal Flota Petrolera del Ecuador (Flopec) y la empresa privada Amazonas Tanker, invocándose un perjuicio estatal superior a seis millones de dólares, promoviéndose contra él un segundo juicio político.

Ante la posibilidad de una sentencia de condena, Lasso optó por utilizar el procedimiento allí denominado “muerte cruzada”, que permite al presidente disolver el Congreso antes de que se produzca la votación condenatoria, pero debiendo convocar a elecciones de renovación de su cargo, concluyendo así su mandato.

En consecuencia, fueron convocadas en Ecuador elecciones para completar el período presidencial de Guillermo Lasso.

Cabe destacar que uno de los candidatos presidenciales, el periodista Fernando Villavicencio, quien había denunciado complicidades políticas con el delito organizado, y que había hecho de la vigilancia de los puertos de Ecuador uno de los ejes de su campaña, fue asesinado el 9 de agosto de 2023 por un grupo de sicarios que vestían ropas y distintivos del partido político de Villavicencio. De los trece detenidos por el atentado, seis, de nacionalidad colombiana, fueron asesinados en sus celdas de la Penitenciaría del Litoral en Guayaquil.

En la elección, triunfó Daniel Roy Gilchrist Noboa, joven empresario de 35 años, nacido en Miami (Estados Unidos) hijo del magnate exportador de bananas Álvaro Noboa, cinco veces candidato a la presidencia de Ecuador, asumiendo la presidencia el 23 de noviembre de 2023.

Como su predecesor, debió enfrentar la amenaza de las organizaciones de narcotráfico, tanto de las organizaciones locales generadoras de narcomenudeo y auxiliares de las organizaciones criminales transnacionales de narcotráfico, como de estas últimas.

Tales desafíos no se hicieron esperar, y el 8 de enero de 2024 el presidente Noboa dictó el Decreto N° 110 de 2024 estableciendo el estado de excepción en todo el país y en los establecimientos carcelarios, ante la evasión de José Adolfo Macías Villamar, “alias Fito”, líder de la organización criminal local “Los Choneros”, detenido de máxima peligrosidad. Fue dispuesta la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en todo el país y en los centros de privación de libertad.

Al día siguiente de la mencionada declaración de estado de excepción –9 de enero de 2024– un grupo de hombres armados, con sus rostros cubiertos, irrumpió en los estudios de TC Televisión de la ciudad de Guayaquil, amenazando a los periodistas, mientras que otro grupo armado intentó tomar la Universidad de Guayaquil, lo que originó el dictado del segundo de los decretos referidos.

Como consecuencia, Noboa dictó el Decreto N° 111 de 2024 en el que se declaró la existencia de un “conflicto armado interno” confirmando el carácter de “actores no estatales beligerantes”, a un grupo de organizaciones criminales locales, a las que confirió el título de “grupos del crimen organizado transnacional y organizaciones terroristas”, declarando un verdadero estado de guerra interno contra estas organizaciones, sin dar señales de entender cuáles eran las cuestiones de fondo que constituían las causas fundamentales del fenómeno: el incremento exponencial del narcotráfico y la circunstancia de estar siendo utilizados los puertos ecuatorianos para el despacho a Europa de buena parte del contrabando de exportación de cocaína colombiana y peruana.

En el decreto últimamente referido se hizo correctamente referencia a que “...La incidencia del crimen organizado y paulatina descomposición institucional ha sido el resultado acumulativo de inexistentes políticas públicas hacia la consolidación de la seguridad ciudadana e interés estratégico del Estado”.

No obstante, lejos de cambiar el rumbo seguido hasta el momento –militarización, violencia y ausencia de política de seguridad pública– el decreto en examen lo acentuó drásticamente.

El decreto eleva a la categoría de “actores beligerantes no estatales” a un conjunto de organizaciones criminales ecuatorianas, ninguna de las cuales tiene el carácter de “transnacional” que el decreto les adjudica. Algunas son de relativa importancia y otras simplemente muy poco significativas.

Paradójicamente, ninguna mención se efectúa a las reales organizaciones criminales transnacionales que sí actúan en Ecuador.

Elevadas a la categoría de actores no estatales beligerantes, las organizaciones criminales locales pasaron a ser declaradas organizaciones terroristas, ordenándose a las Fuerzas Armadas ejecutar contra ellas operaciones militares “bajo el derecho internacional humanitario” tal como si se tratara de Estados extranjeros.

Se desconoce además la esencial diferencia entre el objeto de las organizaciones criminales, el lucro, y las organizaciones terroristas, imponer sus ideas o concepciones del Estado por la fuerza y el temor.

La organización de estudios sobre delito organizado *Insight Crime* (Insight Crime, 2025) ha señalado que “...Según datos proporcionados a *Insight Crime* por la Fiscalía Nacional del Ecuador, en 2024 se reportaron 237 casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y torturas por parte de funcionarios, un fuerte aumento en comparación con los 70 casos registrados en cada uno de los dos años anteriores...” (*Insight Crime*, 2025).

El 17 de octubre de 2024, Noboa firmó el Decreto N° 425, por el cual promovió el trámite de reforma constitucional parcial para eliminar la prohibición establecida en el artículo 5 de la Constitución de establecer bases militares extranjeras en la República y de ceder bases militares nacionales a fuerzas militares o de seguridad extranjeras.

Se sostuvo que la reforma constitucional propuesta se planteaba como consecuencia de la situación de seguridad de Ecuador, “con el fin de incorporar nuevos mecanismos para combatir las diversas modalidades de crimen organizado”.

Y en febrero de 2025, diversos medios de comunicación masiva ecuatorianos reflejaron la propuesta de Noboa de requerir a países extranjeros el envío de fuerzas especiales para colaborar en la lucha contra el delito organizado en Ecuador. (Loaiza, Y., 2025).

Como paradójico final de una política de militarización de la seguridad pública acompañada por una absoluta falta de una política real de seguridad pública, Noboa concluyó pidiendo ayuda de países extranjeros, evidenciando su impotencia para resolver el problema.

b) *México*

En Estados Unidos Mexicanos, las funciones de las Fuerzas Armadas, según se ha visto en el cuadro comparativo realizado, son amplias. Además, no existe un Ministerio de Defensa, sino una Secretaría de Defensa Nacional, de la que dependen el Ejército y la Fuerza Aérea, y una Secretaría de Marina, de la que depende la Armada, cuyos titulares deben tener estatutariamente la condición de militares del máximo grado, siendo también militares todos los órganos previstos en las Leyes Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (1986) y Orgánica de la Armada de México (2002). Se trata de ministerios militares, expresión característica de la autonomía militar en Latinoamérica, subsistente en la región en México y en Guatemala.

Como ha sido visto precedentemente, las fuerzas armadas mexicanas tienen carácter multifuncional, con amplia injerencia en la seguridad interior y en actividades como la acción cívica e incluso actividades comerciales e industriales. La Ley de Seguridad Nacional del 2005 estableció un mecanismo de coordinación y planificación que incluye la seguridad externa, la seguridad interna, y aspectos políticos, en el que participan los secretarios aludidos.

Como puede advertirse, aquí las fuerzas armadas tienen acceso directo a la máxima autoridad política e intervienen en muy diversos aspectos vinculados con la defensa o ajenos a ella.

Puede por ello afirmarse que la organización de la defensa en Estados Unidos Mexicanos no favorece el logro de la conducción política de la defensa.

De las muy diversas funciones de las Fuerzas Armadas mexicanas ajenas a la defensa, la seguridad interna ha sido la más importante y la que ha provocado y provoca mayor preocupación entre observadores y analistas de la cuestión.

Conforme estableció la Constitución de 1917 modificada, es misión de las Fuerzas Armadas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado (artículo 89, inciso VI).

Por otra parte, las funciones del Ejército y de la Fuerza Aérea incluyen la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas (Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, artículo 1).

Por su parte, la Armada mexicana tiene por función emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país, cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano, proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, salvaguardar la vida humana mediante operaciones de búsqueda y rescate, proteger instalaciones estratégicas del país, auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o de emergencia, proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como participar en toda actividad relacionada con el desarrollo marítimo nacional; garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por

sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, narcotráfico, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable; realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos; intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima; ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la información necesaria para la seguridad de la navegación, y organizar el archivo de cartas náuticas y las estadísticas relativas; administrar y fomentar la educación naval en el país (Ley Orgánica de la Armada de México, artículos 1 y 2).

La Ley de Seguridad Nacional del 2005 estableció un mecanismo de coordinación y planificación que incluye la seguridad externa, la seguridad interna, y aspectos políticos, en el que participen los secretarios aludidos.

Como puede advertirse, aquí las fuerzas armadas tienen acceso directo a la máxima autoridad política e intervienen en muy diversos aspectos vinculados con la defensa o ajenos a ella. Puede por ello afirmarse que la organización de la defensa en Estados Unidos Mexicanos no favorece el logro de la conducción política de la defensa.

De las muy diversas funciones de las Fuerzas Armadas mexicanas ajenas a la defensa, la seguridad interna ha sido la más importante y la que ha provocado y provoca mayor preocupación entre observadores y analistas de la cuestión.

La actividad de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad interior ha sido intensa. La sanción de la *Ley de Seguridad Interior* (21-02-2017) contribuyó a incrementar y hacer permanente tal actividad. No obstante, la referida ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de México. (Corte Suprema, 2018).

Aunque el involucramiento de las Fuerzas Armadas mexicanas en seguridad interior reconoce tempranos antecedentes, como la *guerra sucia* en los 60 y 70 (National Security Archive, 2006) fue a partir de 2006, en la presidencia de Felipe Calderón, en el marco de la denominada “guerra contra el narcotráfico”, que las fuerzas armadas, ya profundamente involucradas en actividades de seguridad interior, comenzaron a desempeñar un rol central en la lucha contra el delito organizado en el país, alcanzando un despliegue de 50.000 hombres con esa finalidad. Paralelamente, comenzó un significativo incremento en el número de denuncias de torturas y malos tratamientos registrados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que pasó de promediar 320 en los seis años anteriores a 2007, a 2.020 en 2011 y 2.113 en 2012. (Méndez, Juan E., 2014).

En un informe elaborado tras cuatro años de investigación por la Open Society Justice Initiative en conjunto con un grupo de organizaciones de derechos humanos de México, (*Open Society Foundation*, 2016) se señaló que entre 2007 y 2010 México pasó a ser el país del mundo con mayor incremento en el número de homicidios dolosos, alcanzando el número registrado de aquéllos a 22.852, y que desde diciembre de 2006 hasta el fin de 2015, más de 150.000 personas fueron asesinadas en México. Igualmente, las denuncias a la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre asesinatos extrajudiciales, privación de vida o violación del derecho a la vida crecieron significativamente desde 2007, y aunque cayeron en 2011, volvieron a subir en 2014 y 2015. Con relación a las desapariciones, un análisis de

los reclamos por desapariciones de personas formulados ante la aludida Comisión Nacional asignó al Ejército casi la mitad de los casos, y a la Armada el segundo lugar. (Open Society Foundation, 2016).

En un informe relativo a violaciones a los derechos humanos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas, la organización de derechos humanos *Washington Office on Latin America (WOLA)* señaló que “...La militarización de la seguridad pública en México ha tenido al menos tres graves consecuencias: la violencia se ha incrementado en el país mientras que las violaciones a los derechos humanos persisten, la urgencia y presión para aprobar reformas para fortalecer la policía civil han decrecido, y la responsabilidad es virtualmente inexistente...”.

En las conclusiones del informe, se señaló que “...México debe desarrollar urgentemente una estrategia para retirar gradualmente soldados de las tareas de seguridad pública. Esta estrategia debe ir mano a mano con el fortalecimiento de la fuerza de policía civil con un enfoque centrado en la seguridad ciudadana, incrementando la responsabilidad y fortaleciendo la investigación civil de soldados implicados en violaciones a los derechos humanos...”. (WOLA, 2017).

En el capítulo relativo a México del Informe 2018 de Human Rights Watch, puede leerse que “...Desde 2006, miembros de las fuerzas de seguridad mexicanas han participado en desapariciones forzadas cometidas de manera generalizada...” (Human Rights Watch, 2018).

Pese a las expectativas de cambios sustanciales tras la asunción del nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador —quien durante la campaña electoral criticara la violencia y planteara la necesidad de desmilitarizar el país y crear una fuerza policial profesional— el nuevo mandatario presentó, poco tiempo antes de asumir, un denominado “Plan Nacional de Paz y Seguridad”, en el que se contempló reemplazar a la Policía Federal por una Guardia Nacional, dependiente de la SEDENA —órgano de dirección del Ejército— y formada, estructurada y organizada por las Fuerzas Armadas, otorgándosele estado y disciplina militar, debiendo estar integrada por personal de la Policía Federal —cuya desaparición se proyectó— y de las Policías Naval y Militar, así como por personal reclutado que se incorporaría. Se preveía, además “...emplear todo el potencial de los institutos castrenses en el desarrollo económico nacional...” entendiéndose —aspecto indudable— que todo ello constituiría un precedente de gran trascendencia mundial. (López Obrador, A.M., 2018).

De ese modo, se proponía solucionar el problema de la militarización de la seguridad pública mexicana incrementándola exponencialmente y, en los hechos, colocando al gobierno bajo tutela de las Fuerzas Armadas, de quienes dependería la gobernabilidad del país.

Los múltiples cuestionamientos que experimentó este proyecto —que incluyeron en primer lugar al representante en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (Infobae, 2019)— determinaron que experimentara una reformulación. Se contempló la dependencia de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad Pública, la que debería formular la Estrategia que regiría en la materia, estableciendo que el cuerpo tendría naturaleza civil, y que se regiría por una doctrina de carácter policial, debiendo los delitos que cometiera en ejercicio de su función ser juzgados por la justicia civil. También se

previó que por cinco años el presidente podría disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública, con carácter excepcional, por el término de cinco años.

No obstante, cabe señalar que como consecuencia desaparecía la Policía Federal, institución de policía civil cuya creación pareció en su momento la respuesta más consistente a las problemáticas representadas por la inseguridad y el delito organizado y que si presentaba deficiencias, la respuesta más adecuada parecía ser su depuración, profesionalización, perfeccionamiento y fortalecimiento. Lejos de ello, se la sustituía por una nueva institución sujeta a fuerte impronta militar brindada por su integración, además de personal de la antigua Policía Federal, por miembros de la Policía Militar y de la Policía Naval, además de otorgársele reglamentos, estructura y disciplina militar, debiendo participar, además de la Secretaría de Seguridad Pública, las Secretarías de Defensa –perteneciente al Ejército– y de la Marina –perteneciente a la Armada– en el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y de tareas, entre otros aspectos.

Cabe señalar que finalmente el 26 de marzo de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Legislativo por el cual el Congreso aprobó las reformas constitucionales requeridas para la posterior sanción de la Ley de creación de la Guardia Nacional.

Entre otros aspectos, se estableció que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, tendrían carácter civil, y que la ley determinaría la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formularía la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Fue también contemplado que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la norma sancionada, que en tanto la Guardia Nacional desarrollaba su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Cabe señalar asimismo que además, el nuevo gobierno mexicano suprimió el clásico organismo de inteligencia civil mexicano, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que dependía de la Secretaría de la Gobernación (SEGOB), creado un nuevo organismo civil de inteligencia, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

A diferencia de lo que sucedía con el antiguo CISEN, donde la generalidad de las conducciones fueron civiles, fue designado como director del nuevo organismo un militar, el general de división (DEM) Ret. Audomaro Martínez Zapata.

Por otra parte, pese a afirmarse que la finalidad del cambio consistía en concluir con actividades de espionaje ilegal por parte del CISEN, lo cierto es que el nuevo organismo continuó con la casi totalidad del personal del precedente, incluyendo varios de sus coordinadores. (Badillo, M., 2019).

Han sido sancionados sucesivamente el Decreto Legislativo por el cual el Congreso aprobó las reformas constitucionales requeridas para la posterior sanción de la Ley de crea-

ción de la Guardia Nacional (marzo de 2019), la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Reformatoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional sobre el Registro de Detenciones (todas en mayo de 2019) así como el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional (junio de 2019).

En lo relativo a la Guardia Nacional, su militarización se fue acentuando. Si bien teóricamente fue definida como una “fuerza civil”, y dependía de la Secretaría de Seguridad Pública, en la práctica fue integrada por personal de la Policía Militar y de la Policía Naval e incluso por personal del Ejército y de la Armada. El personal de la Policía Federal que también inicialmente la integrara, tuvo diversas dificultades en materia de reconocimiento de derechos estatutarios, y estimulado a dejar la Guardia Nacional, si bien muchos procuraron permanecer.

El 8 de septiembre de 2022 el Congreso Nacional de Estados Unidos Mexicanos sancionó una ley derogatoria y modificatoria de diversas leyes en materia de seguridad pública y defensa nacional, en virtud de la cual se transfirió a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) es decir, al Ejército, “...el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana...” pasando a ser la SEDENA la instancia superior de mando de la Guardia Nacional, transfiriéndose a ésta los recursos presupuestarios y financieros.

Se dispuso asimismo que el personal que perteneciera a la Policía Federal no podría continuar prestando servicios en la Guardia Nacional, pasando a depender de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la que podría suscribir convenios con la Guardia Nacional para la prestación transitoria de servicios por parte del personal que integrara órganos especializados de aquélla.

No obstante, esta ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, por permanecer en vigencia normas constitucionales que establecían el carácter civil de la Guardia Nacional y su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

El 29 de septiembre de 2024, el Congreso mexicano sancionó una ley por la cual “...se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional...” previa, conforme los procedimientos de reforma constitucional vigentes en México, que requieren la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

Como consecuencia de esta reforma, entre otros aspectos, se otorgaron plenas facultades investigativas a la Guardia Nacional a la par de las policías, siempre bajo la dirección del Ministerio Público.

La Guardia Nacional fue definida como “fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional”.

El Congreso quedó facultado “...Para expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública...” desapareciendo los límites temporales anteriormente existentes.

La Guardia Nacional fue incorporada a las Fuerzas Armadas, asignándose al presidente la facultad 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, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación...

En definitiva, las Fuerzas Armadas han quedado en México a cargo de la defensa del país y de su seguridad interior a nivel nacional, formando parte de ellas la Fuerza encargada de la seguridad interior en el orden nacional, quedando a su cargo la inteligencia tanto militar como civil.

Fuera de su ámbito han quedado solamente las policías estatales y locales mexicanas.

Cabe preguntarnos acerca de si el otorgamiento a las Fuerzas Armadas del control de la seguridad interior, como se ha visto, ha permitido solucionar la problemática situación imperante en la materia.

Con relación a la violencia y a los derechos humanos, encontramos adecuado el resumen sobre la situación actual en México que la organización Human Rights Watch tiene actualmente (2025) en su sitio web:

“...La Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, que asumió en Octubre de 2024, heredó una crisis de derechos humanos en marcha, basada en extrema violencia por grupos de delito organizado y abusos ampliamente extendidos por parte de policías, fiscales y soldados, incluyendo tortura, detención arbitraria, y ejecuciones extrajudiciales. La tasa de homicidio es extremadamente alta y más de 115.000 personas son consideradas desaparecidas. El Sistema de Justicia Criminal es profundamente ineficaz en asegurar responsabilidad por violencia criminal y abusos por fuerzas de seguridad. Cientos de miles de soldados son desplegados domésticamente para tareas policiales y para llevar a cabo muchas otras tareas casi sin real supervisión civil. En septiembre de 2024, el Congreso aprobó una serie de cambios constitucionales regresivos, incluyendo una expansión del rol militar en tareas policiales y una revisión radical del Sistema judicial que podría debilitar la independencia judicial... (*Human Rights Watch*, 2025).

En su informe 2023/24, en lo relativo a México, la organización de derechos humanos *Amnesty International* señaló entre otros aspectos que en el país “...Se habían registrado más de 114.000 casos de personas desaparecidas y no localizadas desde 1962. Quienes buscaban a familiares víctimas de desaparición seguían exponiéndose a graves peligros, tales como la desaparición forzada, el homicidio, la represión o las amenazas...” (*Amnesty International*, 2024).

En un informe relativo al sistema judicial de México, la citada organización señala que el incremento en la cifra de desapariciones tiende a compensar recientes bajas en la tasa de homicidios. (*Human Rights Watch*, 2025).

En el Informe 2024 de Freedom House puede leerse sobre México que ...abogados de derechos humanos consecuentemente expresan preocupación acerca de la falta de sanciones por abusos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas, incluyendo torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales... Las desapariciones forzadas permanecen como una crisis en toda la extensión del país... Hacia fines de 2023, los casos de personas desaparecidas en el registro nacional llegaban a más de 113.000... (Freedom House, 2024).

A esta altura el lector podrá preguntarse: ¿Pero, a este costo, México se ha librado, o está en vías de librarse, del delito organizado?

Nada de eso.

“...México es hogar de algunos de los mayores, más importantes, violentos y sofisticados grupos criminales. Estas organizaciones han surgido de la larga historia de México de contrabando, y de la proximidad con Estados Unidos, la economía más grande del mundo, para transformarse en una amenaza regional...”. *Insight Crime* (2024).

V. Conclusiones

La necesidad de un enfoque prudente en materia de misiones militares diversas a la defensa.

Como todo Estado del mundo —excepción hecha de muy pequeños países, que carecen de un significativo patrimonio humano y material que preservar y pueden depender de otros— los países latinoamericanos tienen necesidades de defensa y, por ello, necesitan Fuerzas Armadas para satisfacerlas.

¿No hay suficientes guerras en Latinoamérica para justificarlas? ¿Solo la guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras (1969), el conflicto Malvinas (1982), la guerra de 1941, el conflicto del Falso Paquisha (1981) y la guerra del Cenepa entre Perú y Ecuador (1995)?

¿Cuántas guerras se han producido desde 1945 en Europa Occidental? ¿A alguien se le ha ocurrido proponer el desarme de los países que la integran?

¿Por qué la Confederación Suiza, Estado neutral, que no participó en una guerra desde 1818 es, proporcionalmente a su territorio y población, uno de los Estados mejor armados del mundo?

¿Por qué un referéndum celebrado en 2013 en Suiza decidió mantener el Ejército por un 73% de los votos?

Suiza puede ser un país neutral y gozar de paz, por estar bien armado. A pesar de ser país vecino de Alemania, Hitler omitió invadirla porque conocía perfectamente las capacidades de defensa suizas, y el precio que debía pagar. Suiza fue invadida y ocupada por Napoleón, y el país aprendió bien la lección.

Necesitando Fuerzas Armadas, Latinoamérica las necesita para el cumplimiento de su misión específica, cuyo desempeño exitoso requiere plena dedicación y esfuerzo, y adecuado apoyo de la sociedad, que incluya el suministro de los recursos razonables necesarios.

No las necesita para cogobernar, actuar como policías, cumplir funciones empresariales, entre otros aspectos examinados en este análisis.

Respondiendo al interrogante planteado al comienzo, creemos que la multifuncionalidad de las Fuerzas Armadas y, en particular, el desempeño por parte de éstas en forma permanente de funciones policiales y de seguridad interior, perjudica el control civil o conducción política de la defensa, de modo fundamental.

Creemos que los casos analizados como ejemplo son elocuentes. Resta efectuar un análisis comprensivo de otros países latinoamericanos, que nos proponemos efectuar.

Referencias

- Aministia Internacional (Amnesty International) London: *Report 2017/2018, The State of the World's Human Rights*, London, 2018, Honduras, págs. 180, 185/186; *El Salvador*, pág. 156; <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/POL1067002018ENGLISH.pdf> -- *Informe 2023/24, Honduras 2023*. Obtenido en <https://www.amnesty.org/es/location/americas/central-america-and-the-caribbean/honduras/report-honduras/> (acc. 4 de abril de 2024); Amnesty International, *Informe 2023/2024, México*,) <https://www.amnesty.org/es/location/americas/north-america/mexico/>.
- BBC Mundo (2017) *El Tribunal Superior Electoral de Honduras declara al presidente Juan Orlando Hernández ganador de las polémicas elecciones mientras la OEA pide repetir los comicios*, 18 de diciembre de 2017 <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42126743>
- BBC News Mundo (2024), 26 de junio de 2024 *Juan Orlando Hernández: condenan al expresidente de Honduras a 45 años de prisión en EE.UU. por narcotráfico* https://www.bbc.com/mundo/articles/articles_c2ee4ejzqd2o
- Bonnet, G. (1976) *Las guerras insurreccionales y revolucionarias*, Editorial Rioplatense, Buenos Aires.
- Carullo, V. (1967) Prólogo de Johnson, J. A., et al, "Los militares y los países en desarrollo", Pleamar, Buenos Aires.
- Castillo, H., Donis Ríos M.A. & Irwin, D. (2001) Presentación, en la obra colectiva compilada por los nombrados, *Militares y civiles. Balance y perspectivas de las relaciones civiles-militares venezolanas en la segunda mitad del siglo XX.*, Universidad Católica Andrés Bello, Primera edición, Caracas, 2001, pág. 232.1
- Chateau-Jobert, Pierre (1981) *Manifiesto Político y Social*. Ediciones del Cruzamante, Buenos Aires, 1981.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) *Informe Situación de los Derechos Humanos en Guatemala 2017*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017, Washington 2017, Capítulo 8 Seguridad Ciudadana, pág. 180.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (Perú) *Informe Final*, Tomo Vi, Lima 2003, *Informe Final, Comisión de la Verdad y la Reconciliación*, Tomo Vi, Lima, 2003, obtenido en http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/informe_final_cvr_tomo_vi.pdf
- Corte Constitucional de Ecuador, Resolución Nº 18 del 1 de agosto de 2018, <https://www.enamiep.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/07/DECLARATORIA-INCONSTITUCIONALIDAD-ENMIENDAS-2015.pdf> (enmiendas constitucionales de 2015) y Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados del 5 de mayo de 2021 https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1p-dGUnLCB1dWlkOidmYmYwYmFIOC02NTFiLTQ2YTAtODdmNy1jNGZkZWwRiN2MxOT-MucGRmJ30= (artículo sin número a continuación del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado=

- Corte Constitucional, Ecuador (2021). Corte Constitucional, Ecuador (2021). Boletín de prensa sobre dictamen relativo a control de constitucionalidad sobre declaratoria de estado de excepción por aumento de actividad delictiva. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/dictamen-6-21-ee-21-control-de-constitucionalidad-a-la-declaratoria-de-estado-de-excepcion-por-aumento-de-la-actividad-delictiva/> acc. 25 de abril de 2025)-
- Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos Mexicanos (2018), sentencia del 15 de noviembre de 2018 sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-10/7.0%20PROYECTO%20A.I.%206-2018%20y%20Acumuladas%206-10-2018.pdf
- Department of State, United States of America, Country Reports on Human Rights Practices for 2016, Report on Human Rights in El Salvador, 2016, Washington, 2016, obtenido en <https://www.state.gov/documents/organization/265798.pdf> -
- El Universo*, 19 de marzo de 2018, *El Presidente Lenín Moreno dispone eliminar la SENAIN*, (acc 24 de abril de 2025). Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/19/nota/6675691/presidente-lenin-moreno-dispone-eliminar-senain/>
- El País*, Madrid, 9 de agosto de 2024, *A un año del crimen de Fernando Villavicencio en Ecuador: siete sospechosos muertos y sin autor intelectual*. <https://elpais.com/america/2024-08-09/a-un-ano-del-crimen-de-fernando-villavicencio-en-ecuador-siete-sospechosos-muertos-y-sin-autor-intelectual.html>
- Fitch, J.S. (1998) *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Freedom House, Washington (2024) *Freedom on the World Country Report, Mexico*, Obtenido en <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2024> (
- Gobierno de México-GIEI, (2023) Ciudad de México, *Informe Ayotzinapa VI*, Obtenido en https://comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad/Sexto_Informe
- Gobierno de México, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos... https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXV/078_DOI_09sep22.pdf
- Guatemala Human Rights Commission/USA, *Militarization in Guatemala* (2012) Washington, 2012, [www.ghrc-usa.org/wp-content/.../11/militarization-fact-sheet.pdf](http://www.ghrc-usa.org/wp-content/uploads/2012/01/militarization-fact-sheet.pdf)
- Guatemala Commission on Human Rights/USA, El Quetzal (2012) *Issue13*, December 2012, págs. 1 y 6, obtenido en <https://www.ghrc-usa.org/wp-content/uploads/2012/01/Issue13.pdf>

Hayes, R.A. (1991) *Nação armada. A mística militar brasileira*. Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro.

Human Rights Watch, New York, 2010, *Honduras after the Coup: Ongoing violence, Intimidation and Impunity in Honduras*, en

<https://www.hrw.org/report/2010/12/20/after-coup/ongoing-violence-intimidation-and-impunity-honduras> (acc. 24 de abril de 2025).

Human Rights Watch, 'There are no investigations here'. *Impunity for Killings and Other Abuses in Bajo Aguán*; <https://www.hrw.org/report/2014/02/12/there-are-no-investigations-here/impunity-killings-and-other-abuses-bajo-aguan>; *Informe Anual 2018, México*, New York, 2018, obtenido en <https://www.hrw.org/es/world-report/2018>; *El Rol de los Altos Mandos en Falsos Positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano en ejecuciones de civiles*, New York, 2015. <https://www.hrw.org/es/report/2015/06/23/el-rol-de-los-altos-mandos-en-falsos-positivos/evidencias-de-responsabilidad-de>; *Informe Anual 2018, Perú*, New York, 2018, págs. 423/424, obtenido en <https://www.hrw.org/es/world-report/2018>; Human Rights Watch (2025) *World Report 2025, México*, <https://www.hrw.org/americas/mexico> *Doble Injusticia, Posible subregistro de homicidios*. <https://www.hrw.org/es/report/2025/02/19/doble-injusticia/las-falencias-del-sistema-de-justicia-penal-de-mexico-en-la>; *Human Rights Watch*

Huntington, S. (1985) *The Soldier and the State*, The Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London, 1985, pág. 88.

Infodefensa (2018) Madrid, *Guatemala retira a los militares de la seguridad pública*, obtenido en <http://www.infodefensa.com/latam/2018/03/13/noticia-guatemala-retira-militares-seguridad-publica.html>

Insight Crime (2018) *Insight Crime's 2018 Homicide Round-Up*, Washington D.C. <https://insightcrime.org/news/insight-crime-2018-homicide-roundup/#:~:text=In%202018%2C%20the%20country%20logged,2017%20and%2016.2%20in%202016>.

Insight Crime (2024) Insight Crime's 2024 Homicide Round-Up. ·Washington D.C.,

<https://insightcrime.org/news/insight-crime-2024-homicide-round-up/>

Insight Crime (2024) Washington D.C. México Profile <https://insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/mexico/>

Insight Crime (2025) Washington, marzo de 2025, *Masacre en Guayaquil: un crudo reflejo de la realidad de seguridad en Ecuador* <https://insightcrime.org/es/noticias/masacre-guayaquil-crudo-reflejo-realidad-seguridad-ecuador-2/>

International Criminal Court, The Office of the Prosecutor (2012), *Situación en Colombia, Informe Intermedio, 2012*. The Hague, 2012,

<https://www.google.com.ar/search?q=Situación+en+Colombia%2C+Informe+Intermedio%2C+2012&oq=Situación+en+Colombia%2C+Informe+Intermedio%2C+2012&aqs=chrome.69i57.18239j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (acc. 4-4-2018).

- Johnson, J. A. *et al*, (1967) Los militares y los países en desarrollo, Pleamar, Buenos Aires.
- Koomings, K. y Kruit, D. *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia*, IEP, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2003.
- Liewen, E (1960) Armas y política en América Latina. Sur, Buenos Aires.
- Loaiza, Yalile, *Infobae*, Buenos Aires, 21 de febrero de 2025, *El Gobierno de Ecuador impulsa el ingreso de fuerzas militares extranjeras para luchar contra el narcotráfico*, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/02/21/el-gobierno-de-ecuador-impulsa-el-ingreso-de-fuerzas-militares-extranjeras-para-luchar-contr-el-narcotrafico/>
- López Ramón, F. (1987). La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Mc.Cuen, J. (2005) The art of counter-revolutionary war. The strategy of counter-insurgency, Hailer Publishing, St. Pete.
- McNamara, R. (1968) Robert S. McNamara, The essence of security, Harper & Row, New York Las citas están tomadas de una edición en portugués, A essência da segurança, Ibrasa, São Paulo, 1968, pp. 44-45.
- Méndez, J.E. (2014) Informe del Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Human Rights Council, General Assembly, United Nations, Juan E. Méndez, Mission to Mexico, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3
- Ministerio de Defensa del Ecuador (2018) *Libro Blanco: Política de Defensa Nacional del Ecuador*, Edición 2018, Instituto Geográfico Militar, Quito,
- Moncayo Gallegos, P. R. (2020) “Nuevos enfoques de la seguridad nacional”,
- Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 13. Núm. 1 abril 2020. pp. 65-78. e-ISSN: 2600-5697 – ISSN: 2600-5689 – DOI: <https://dx.doi.org/10.24133/age.n13.2020.06>
- Open Society Foundation (2016) *Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico*. New York, obtenido en <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undenialble-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf>
- Pion-Berlin, David (2016) Military Missions in Democratic Latin America, Palgrave Macmillan, London, pp. 1, 3, 6, 19-22, 27, 28, 73-11, 113-141.
- Pion-Berlin, David (2013) La organización de la defensa y relaciones civiles militares en América Latina. En Pion-Berlin, David y Ugarte, José Manuel, Organización de la Defensa y Relaciones Civiles-Militares en América Latina, José Baudino Editores, Buenos Aires, 2013, págs. 21-52.

- Primicias, Quito, 26 de marzo de 2025, *Qué hizo el Gobierno de Lasso con el contrato de Flopec y Amazonas Tanker*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/defensa-lasso-juicio-politico-contrato-flopec/>
- Rivas, J.A. (2009) *Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela. Reflexión Política*, Bucaramanga, 2009, vol. 11, núm. 23, págs. 68-80, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3101807>;
- Rodríguez Franco, X. (2006) *La democracia uniformada: El poder militar en Venezuela*, Polis, México D.F.
- Salan, R. (1977) *Indochina Roja*. Editorial Rioplatense, 1977.
- Succi, D., da Gama Janot, M. y Alves Soares, S. (2024), Límites de los modelos analíticos exógenos de control político sobre las fuerzas armadas en Brasil: profesionalismo y misiones”, En García Gallegos, B. y Ugarte, J.M. *Perspectivas Latinoamericanas en Relaciones Civiles-Militares Hoy*, Prohistoria, Rosario, pp. 153-180.
- The National Security Archive (2006) Washington, *Informe Documental sobre 18 años de ‘Guerra Sucia’ en México*,
<https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>
- Thompson, R. (1971) *Guerra revolucionaria y estrategia mundial 1945-1969*, Paidós, Buenos Aires.
- Trinkunas, H. *Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela*, 2001, en, Pion-Berlin, Ed., *Civilian-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press. Chapel Hill-London:
- Trinquier, R. (1981) *La Guerra Moderna*. Ediciones Cuatro Espadas, Buenos Aires.
- Trinquier, R. (1975) *Guerra, Subversión, Revolución*. Editorial Rioplatense. Buenos Aires.
- Ugarte, J. M. (2018) *Doutrina da Segurança Nacional*. En, Saint-Pierre, H.L. y Vitelli, M. G. *Doutrina da Segurança Nacional*, en, Héctor Luis Saint-Pierre y Marina Gisella Vitelli, *Dicionário de Segurança e Defesa*, Imprensa Oficial, São Paulo, 2018.
- Ugarte, J.M. (2005), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra, Buenos Aires.
- Ugarte, J.M. (2013), *Organización de la defensa y relaciones civiles-militares en Latinoamérica: una visión desde Latinoamérica*, en, Pion-Berlin, D. y Ugarte, J.M. (eds.) *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires.
- Ugarte, J.M. (1990) *Seguridad Interior*. F.A.I., Buenos Aires,
- Ugarte, J.M. (2003) *Crisis Política, Económica y Social y Rol de las Fuerzas Armadas*, Latin American Studies Association, 2003, Dallas, 2003, hoy disponible en www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-ugarte2.pdf

Washington Office on Latin America (WOLA) (2017) Washington D.C., *Overlooking Justice, Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity*, <https://andyreiter.com/wp-content/uploads/military-justice/mx/IO,%20NGO,%20and%20Foreign%20Government%20Reports/Mexico%20-%202017%20-%20Washington%20Office%20on%20Latin%20America%20-%20Impunity%20for%20Mexican%20Soldiers.pdf>; Thale, Geoff and Amaya, Kevin (2017) Washington Office on Latin America, *Amid Rising Violence, El Salvador Fails to Address Reports of Extrajudicial Killings*, Washington, November 3, 2017, <https://www.wola.org/analysis/amid-rising-violence-el-salvador-fails-address-reports-extrajudicial-killings/>;

ANEXO

Roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, según normas constitucionales y legales aplicables. (Ugarte J.M., 2025)

Argentina: Defensa. Seguridad Interna, conforme a la legislación, solo en casos excepcionales y en funciones auxiliares (arts. 2º y 4º Ley Nº 23.554, arts. 2º y 27 a 31 de la Ley Nº 24.059). La modificación del Decreto Nº 727/06, reglamentario de la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional, por el Decreto Nº 683/18, dispuesta por el presidente Mauricio Macri, amplió el ámbito de la Defensa Nacional a las agresiones externas de todo tipo – pese a que tal modificación contradice normas de jerarquía superior, como las Leyes Nº 23.554 y Nº 24.059, que continuaban vigentes– pretendió abrir un amplio campo para el accionar de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior. Derogado el Decreto Nº 683/18, el Decreto Nº 1112/2024 amplió nuevamente el rol de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior contradiciendo normas de jerarquía superior como las Leyes Nº 23.554 y Nº 24.059. También, actuación en protección civil, en el marco de la Ley Nº 27.746. Operaciones en el marco de Naciones Unidas. Operaciones en apoyo de la comunidad nacional o de países amigos (artículo 6, Ley Nº 24.948).

Belice: Defensa de Belice, apoyo a las autoridades civiles en el mantenimiento del orden y otros deberes que le fueran encomendados por el Gobernador General. (art. 5, Defence Act, Chapter 135, Revised Edition 2020).

Bolivia: Defensa, participación en seguridad interior, desarrollo del país. Constitución de 2009, art. 244. Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.

Brasil: Constitución de 1988: art. 142. Defensa. También, garantizar los poderes constitucionales y por iniciativa de cualquiera de ellos, la ley y el orden. En consecuencia, operaciones militares de restablecimiento de la ley y del orden, ordenadas por el Presidente de la Nación y dirigidas por un comandante militar. La Ley complementaria 97/99 y sus modificatorias asignan a las Fuerzas Armadas, además, la cooperación con el desarrollo y la defensa civil, así como actuación en la faja de frontera terrestre, en el espacio aéreo y en el mar, contra delitos transfronterizos y ambientales, en funciones de patrulla, examen de personas, vehículos, barcos y aeronaves, y detención en flagrante delito (que no incluyen investigación de delitos), así como en funciones de ejecución de obra pública en el ámbito terrestre, y funciones administrativas en los ámbitos marítimo y aeronáutico.

Chile: Defensa (art. 101, Constitución Política de 1978 modificada). Funciones policiales en los ámbitos acuático y aéreo. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Armada y la Fuerza Aérea cumplen funciones policiales en los ámbitos acuático y aéreo, a través de órganos que les dependen.
Cuba: Defensa. Además, mantenimiento del orden público, desarrollo económico-social del país y protección del medio ambiente, enfrentar y eliminar las consecuencias de los desastres naturales y de otro tipo de catástrofes. (Ley Nº 75 de la Defensa Nacional, artículos 34 y 35).
Colombia: Defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (artículo 217, Constitución de 1991, y normas modificatorias). Importante participación en seguridad interna, reflejada fundamentalmente en la Ley Nº 684 de 2001, declarada inconstitucional.
Ecuador: Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico¹. Art. 162.- Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley.
El Salvador: Defensa. Art. 212. La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Seguridad Interior: El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la fuerza armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución.

1 Inciso segundo sustituido por artículo 5 de Resolución Legislativa aprobatoria de Enmiendas a la Constitución de la República, publicada en Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre del 2015. Mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 18, publicada en Registro Oficial Suplemento 79 de 30 de abril del 2019, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2015, publicadas en Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre del 2015; y queda vigente el texto previo a su promulgación.

Apoyo a órganos civiles. Los órganos fundamentales del gobierno mencionados en el art. 86 (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir esta Constitución.

La fuerza armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el órgano ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional. (2) Seguridad Interior, con mayor amplitud: Apoyar a la Policía Nacional Civil en misiones de seguridad interna de diverso tipo (Decreto N° 60/2009, modificado y prorrogado, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018).

Guatemala: Defensa, seguridad interior, protección civil. Constitución de 1985 actualizada, Artículo 244.- Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior...

El Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública, art. 249, Constitución referida.

Guyana: Defensa, mantenimiento del orden, y otras funciones que le puedan ser atribuidas por la Junta de Defensa (Ley de Defensa, Capítulo XV:01, 1998, art. 5).

Haití: Defender al país en caso de guerra, o bien contra amenazas venidas del extranjero. Vigilar las fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Auxiliar a la Policía a requerimiento motivado del Poder Ejecutivo, en caso en que ésta no pueda cumplir la tarea. Auxilio en desastres naturales. Pueden ser afectadas a tareas de desarrollo (Constitución de 1987 modificada, artículos 264 y 266)².

Honduras: Defender la integridad territorial y la soberanía de la república, mantener la paz, el imperio de la Constitución, los principios del libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República. Cooperan con la Policía Nacional en la Conservación del Orden Público. Cooperan con la realización de actos comiciliales. Cooperan con las secretarías de Estado y de-

- 2 Desmovilizadas en 1994, las Fuerzas Armadas de Haití parecen en vías de restablecimiento, a partir del Decreto sobre Organización y Funcionamiento del Ministerio de Defensa, emitido el 9 de octubre de 2015, aunque la materialización de tal propósito no parece tarea sencilla. V. *Le Nouvelliste*, 27 de noviembre de 2015, <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/153017/Martelly-remobilise-officiellement-larmee-dHaiti#sthash.pr7M9wcy.dpuf> (acc. 10 de diciembre de 2024). Más recientemente (19 de noviembre de 2024) se anunció el propósito de reclutar soldados, designándose un ministro de Defensa. <https://md.gouv.ht/installation-du-nouveau-ministre-de-la-defense-monsieur-michel-moise/> (acc. 15 de diciembre de 2024).

más instituciones, a pedimento de éstas, en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria. Participan en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y transporte; en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional. Además cooperan con las instituciones de seguridad pública, a petición de la secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y del Tribunal Supremo Electoral, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento, fabricación, importación, distribución y venta de armas, municiones y artículos similares. (Constitución de 1982 modificada, artículos 272, 274 y 292). Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones, a pedimento de estos, en su instalación y funcionamiento. Las Fuerzas Armadas pueden realizar funciones específicas de la policía, cuando se ha declarado un estado de emergencia en salud pública, mediante decreto ejecutivo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Secretario de Estado, con carácter excepcional y de conformidad a la regulación legal correspondiente.

Excepcionalmente las Fuerzas Armadas pueden ejercer funciones policiales con carácter temporal, en situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes. El Decreto Ejecutivo de Emergencia establecerá el término de vigencia del mismo y demás alcances. (Decreto 223-2011 interpretativo de los párrafos segundo y último del artículo 274 de la Constitución de la República).

México: Seguridad interior y defensa exterior del Estado (artículo 89, inciso VI, Constitución de 1917 modificada). Ejército y Fuerza Aérea: Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; Garantizar la seguridad interior; Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. Auxiliar a la población civil en caso de calamidades públicas. Realizar estas misiones el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo conforme lo ordene el Presidente de la República (Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, art. 1). Armada: Ley Orgánica de la Armada (2023). Emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior, proteger la soberanía de la Nación,

mantener el Estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y coadyuvar en la seguridad interior del país, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. IV. Conducir el control naval del tráfico marítimo y protegerlo en las zonas marinas mexicanas y donde el Mando Supremo lo ordene, así como regular, establecer y vigilar las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes, en coordinación con otras autoridades en su ámbito de competencia, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. V. Ejercer funciones de guardia costera para: a) Mantener el Estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, además de la seguridad y protección marítima, a través de acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables, en coordinación con otras autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias. b) Apoyar a la Secretaría de Marina en sus funciones de Autoridad Marítima Nacional, en materia de seguridad y protección marítima y portuaria; c) Prevenir la contaminación del medio ambiente marino, así como realizar su vigilancia y protección en el área de responsabilidad, actuando por sí o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Apoyar a la Secretaría de Marina como Autoridad Marítima Nacional, en las acciones para el control de tráfico marítimo en las vías generales de comunicación por agua; Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre; Salvaguardar la vida humana mediante operaciones de búsqueda y rescate; Proteger instalaciones estratégicas del país; Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la información necesaria para la seguridad de la navegación, y organizar el archivo de cartas náuticas y las estadísticas relativas; Administrar y fomentar la educación naval en el país. (Ley Orgánica de la Armada de México, artículos 1 y 2).

República Dominicana. Defensa. Actividades criminales transnacionales. Desastres naturales (Constitución de 2010, artículos 258, 259 y 260).

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 139-13, artículo 5:

Defender la independencia, la soberanía de la Nación, la integridad territorial de sus espacios geográficos, la Constitución, sus leyes y las instituciones de la República. Intervenir cuando lo disponga el Presidente de la República en programas destinados a promover el desarrollo social y económico del país, mitigar situaciones de desastres y calamidad pública.

Concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales y ser parte de la Policía Militar Electoral en las elecciones nacionales bajo el control de la Junta Central Electoral.

Custodiar, supervisar y controlar todas las armas, pertrechos militares, municiones, explosivos, sustancias químicas y material de guerra que ingresen al país o que sean producidos por la industria nacional, así como todo material que pueda ser utilizado en la fabricación de armas químicas y nucleares, con las restricciones establecidas en la ley.

Inspeccionar las entidades públicas y privadas, exceptuando la Policía Nacional y sus dependencias, cuya misión implique el uso de armas, pertrechos militares, sustancias químicas y nucleares, para el cumplimiento de sus funciones o de aquellas entidades que realizan legalmente actividades de seguridad privada que sean autorizadas al uso de armas de fuego y otros materiales relacionados.

Controlar, supervisar y dirigir los servicios civiles que en casos excepcionales puedan complementar las funciones inherentes a las Fuerzas Armadas.

Uruguay: Defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes. Artículo 18, Ley N° 18.650 Marco de la Defensa Nacional. En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental, Artículo 20, Ley N° 18.650 Marco de la Defensa Nacional.

Apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que les fueren asignados, realizando obras de conveniencia pública y en particular desarrollando el factor militar, en función de las exigencias o previsiones del cumplimiento de su misión fundamental. Artículo 3 Decreto Ley N° 14.157 Ley Orgánica Militar.

Venezuela: Garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. Actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley, artículos 328 y 329 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Ley Orgánica Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Misión de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana Artículo 4. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene como misión fundamental, garantizar la independencia y so-

beranía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. La Defensa Integral de la Nación, Artículo 5. La Defensa Integral a los fines de esta Ley, es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera que sean su naturaleza o intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el Desarrollo Integral de la Nación, garantizando la unión cívico militar, así como la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de las venezolanas y los venezolanos, sobre las bases de un desarrollo sostenible de plena cobertura nacional. Funciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Artículo 6. Son funciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana las siguientes:

1. Asegurar la soberanía plena y jurisdicción de la República Bolivariana de Venezuela en los espacios continentales, áreas marinas interiores, limítrofes, históricas y vitales, submarinas, insulares, lacustres, fluviales, mar territorial, las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República Bolivariana de Venezuela; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo; los recursos u otros elementos de interés que en ellos se encuentren o se descubran, zona marítima contigua, plataforma continental y la zona económica exclusiva, incluyendo el aeroespacio, espacio ultraterrestre suprayacente, o cualquier otra dimensión que afecte la soberanía de la Nación y la protección al genoma humano, en las condiciones establecidas en los tratados válidamente suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela;
2. Defender las áreas estratégicas que garanticen el desenvolvimiento de las actividades en los diferentes ámbitos de la Seguridad de la Nación y tomar las previsiones para evitar su uso por cualquier potencial invasor;
3. Preparar y organizar al pueblo para la defensa integral con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación;
4. Participar en alianzas o coaliciones con las Fuerzas Armadas de otros países para los fines de la integración, dentro de las condiciones que se establezcan en los tratados, pactos o convenios internacionales, previa aprobación de la Asamblea Nacional;
5. Formar parte de misiones de paz, constituidas dentro de las disposiciones contenidas en los tratados válidamente suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela, previa aprobación de la Asamblea Nacional;

6. Contribuir con los distintos niveles y ramas del Poder Público en la ejecución de tareas vinculadas a los diferentes ámbitos de la Seguridad de la Nación y en operaciones de apoyo al sistema de protección civil en situaciones de desastres en el marco de los planes correspondientes;
7. Contribuir en preservar o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del Presidente o Presidenta de la República y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana;
8. Organizar, planificar, dirigir y controlar el Sistema de Inteligencia Militar y Contrainteligencia Militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana;
9. Promover y realizar actividades de investigación, desarrollo e innovación, que contribuyan a la independencia tecnológica y al progreso científico de la Nación;
10. Analizar, formular, estudiar y difundir el pensamiento militar Bolivariano;
11. Promover, crear y desarrollar centros de producción de bienes y prestación de servicios integrados de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana;
12. Formular y ejecutar el Plan Estratégico de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de acuerdo con las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación;
13. Participar y cooperar en las actividades de búsqueda y salvamento de conformidad con la ley y en ejecución de los tratados válidamente suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela;
14. Garantizar la función meteorológica con fines de seguridad y defensa de la Nación, así como la consolidación y operación de su red;
15. Apoyar al órgano rector correspondiente en casos de emergencia por estado de alarma debido a catástrofes y calamidades públicas;
16. La posesión y el uso exclusivo de armas de guerra, así como regular, supervisar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, porte, tenencia, control, inspección, comercio y de otras armas, partes, accesorios, municiones, explosivos, artificios pirotécnicos y sustancias precursoras de explosivos, conforme a la ley respectiva;
17. Participar en la protección del patrimonio público en cualquiera de sus formas de manifestación;
18. Fomentar y participar en las políticas y planes relativos a la geografía, cartografía, hidrografía, metrología, navegación, oceanografía, desarrollo aeroespacial y otros, que involucren la seguridad, defensa militar y desarrollo integral de la Nación;

19. Participar en las operaciones que se originen como consecuencia de los estados de excepción, que sean decretados de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley;
20. Ejercer las competencias en materia de servicio civil o militar, de conformidad con la ley;
21. Ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal, de conformidad con la ley;
22. Participar, dirigir, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos en materia geográfica, cartográfica y geodésica de los espacios geográficos de la República y áreas de interés geopolítico de la Nación, requeridos para la defensa militar;
23. Garantizar la prestación del servicio público de carácter estratégico del Sistema Nacional de Ayudas a la Navegación Acuática, ejerciendo soberanía, seguridad y defensa en los espacios acuáticos;
24. Preservar, conservar y difundir la identidad nacional, así como, su patrimonio histórico, artístico y cultural; y
25. Las demás que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

IDENTIDAD NACIONAL Y LEGITIMIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO[∞]

YOCHIV RUIZ CASTELÁN•

RESUMEN

La presente investigación exploró la manera en que la identidad nacional influye en la legitimidad y efectividad de las instituciones de seguridad pública mexicanas. Con una muestra de 58 ciudadanos mayores de edad, se aplicó un cuestionario en línea que midió orgullo, pertenencia y respeto a símbolos patrios, así como confianza y percepción de eficacia de la Guardia Nacional, Fuerzas Armadas y policías locales. Los resultados revelaron identidad nacional robusta, alta confianza en Ejército y Marina, polarización respecto a la Guardia Nacional y profunda desconfianza hacia policías estatales y municipales. Se encontró relación significativa entre identidad nacional y legitimidad institucional cuando las corporaciones muestran eficacia y respeto a derechos humanos. Se concluyó que el capital simbólico del nacionalismo es un recurso potente, pero su impacto en la seguridad depende de profesionalización policial, justicia procedimental y resultados tangibles en reducción del delito. El estudio aporta evidencia para políticas públicas que fortalezcan la corresponsabilidad Estado-sociedad desde un enfoque cívico-identitario.

Palabras clave: Confianza institucional; identidad nacional; legitimidad; seguridad pública; violencia.

NATIONAL IDENTITY AND THE LEGITIMACY OF PUBLIC SECURITY IN MEXICO

ABSTRACT

This research examined how national identity shapes the legitimacy and effectiveness of Mexico's public security institutions. Using a quantitative correlational design, an online survey was applied to 58 adult citizens measuring pride, belonging, and respect for national symbols,

-
- Doctor en Educación, docente en el Heroico Colegio Militar, figura académica en la Universidad Abierta y a Distancia de México. Se desempeñó 25 años de trayectoria en la SEDENA, donde obtuvo la especialidad de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra. Ha servido también en la PGR, la SRE y el Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. yochivrpg@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3633-3285>

∞ Fecha de recepción: 220725 - Fecha de aceptación: 181225.

as well as trust and perceived performance of the National Guard, Armed Forces, and local police. Findings revealed a strong national identity, high trust in the Army and Navy, divided opinions toward the National Guard, and deep distrust of state and municipal police. A significant relationship emerged between national identity and institutional legitimacy only when agencies delivered effective results while respecting human rights. Nationalism remains a powerful symbolic asset, yet its positive impact on security hinges on police professionalization, procedural justice, and tangible crime-reduction outcomes. The study provides empirical support for public policies that leverage civic-identity approaches to strengthen state–society co-responsibility in security matters.

Key words: *Institutional trust; legitimacy; national identity; public security; violence.*

IDENTIDADE NACIONAL E A LEGITIMIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO MÉXICO

RESUMO

Esta pesquisa explorou como a identidade nacional influencia a legitimidade e a eficácia das instituições de segurança pública mexicanas. Um questionário online foi aplicado a uma amostra de 58 cidadãos adultos, medindo o orgulho, o sentimento de pertencimento e o respeito pelos símbolos nacionais, bem como a confiança e a percepção de eficácia da Guarda Nacional, das Forças Armadas e da polícia local. Os resultados revelaram uma forte identidade nacional, alta confiança no Exército e na Marinha, polarização em relação à Guarda Nacional e profunda desconfiança nas polícias estaduais e municipais. Uma relação significativa foi encontrada entre a identidade nacional e a legitimidade institucional quando as agências de segurança pública demonstram eficácia e respeito aos direitos humanos. O estudo concluiu que o capital simbólico do nacionalismo é um recurso poderoso, mas seu impacto na segurança depende da profissionalização policial, da justiça processual e de resultados tangíveis na redução da criminalidade. Este estudo fornece evidências para políticas públicas que fortaleçam a corresponsabilidade entre Estado e sociedade a partir de uma perspectiva de identidade cívica.

Palavras-chave: *Confiança institucional; identidade nacional; legitimidade; segurança pública; violência.*

Introducción

La escena se repite cada 15 de Septiembre: familias enteras se congregan en plazas y explanadas para vitorear el “¡Viva México!”, agitar banderas y cantar –a todo pulmón– el Himno Nacional. Ese fervor alimenta la narrativa de un país unido en torno a símbolos, héroes y gestas que evocan la idea de una nación capaz de sobreponerse a cualquier adversidad (2008). No obstante, el entusiasmo festivo contrasta con una realidad marcada por homicidios, extorsiones y desapariciones que posicionan a México entre los países con mayor tasa de delitos de alto impacto en América Latina (2024). La pregunta, entonces, es ineludible: ¿cómo se sostiene un orgullo patrio tan intenso cuando la experiencia cotidiana sugiere que la vida puede peligrar en cualquier esquina?

Diversos estudios han documentado la potencia emocional del nacionalismo en México. Esa potencia, sin embargo, no garantiza *per se* la legitimidad ni la eficacia del aparato de seguridad. Gómez retoma lo mencionado por Max Weber, el Estado solo puede reclamar el “monopolio legítimo de la violencia” si la ciudadanía lo reconoce como garante confiable de orden y justicia (2020). Cuando la policía no llega a tiempo, o cuando lo hace con métodos arbitrarios, el contrato social se agrieta y la bandera que un día fue cobijo se percibe como ornamento vacío.

Este artículo busca iluminar la paradoja señalada mediante un doble acercamiento. En la primera parte se revisa la literatura sobre identidad nacional y gobernanza de la seguridad, subrayando las aportaciones de autores como Gellner, Easton y Putnam. En la segunda parte se presentan y discuten los resultados de una encuesta exploratoria aplicada en mayo de 2025 a residentes mayores de dieciocho años en distintas entidades federativas. Aunque la muestra es modesta, los patrones detectados permiten conectar evidencias empíricas con debates teóricos aún abiertos: ¿hasta dónde la identidad nacional fortalece la confianza institucional? ¿Por qué el Ejército y la Marina mantienen prestigio mientras las policías locales se hunden? ¿Qué políticas públicas podrían traducir el nacionalismo simbólico en seguridad tangible?

La relevancia social del problema es indiscutible. De acuerdo con datos oficiales del INEGI, en 2024 se registraron más de 30.000 víctimas de homicidio doloso, y la tasa de delitos no denunciados se mantuvo por encima de 90 % (2024). La exposición constante a la violencia ha generado un clima de temor que traspasa fronteras y daña la imagen internacional del país, además de afectar inversiones, turismo y calidad de vida. Aun así, el orgullo de “ser mexicano” no cesa de aparecer en mediciones internacionales de identidad nacional (2023). Comprender esa dualidad es clave para diseñar estrategias de seguridad pública que, lejos de satanizar el nacionalismo, lo conviertan en palanca de corresponsabilidad ciudadana y de fortalecimiento institucional.

Desde un punto de vista académico, el trabajo pretende subsanar un vacío identificado por Vizcaíno Guerra (2002) y Galindo Morales (2022): la relación entre identidad nacional y gobernanza de la seguridad ha sido estudiada sobre todo en el nivel macro, pero poco se sabe de sus manifestaciones micro, es decir, de cómo el orgullo patrio influye en decisiones cotidianas como denunciar un delito, colaborar con la policía o respetar un retén militar. Asimismo, se propone un diálogo entre sociología política y criminología crítica para demostrar que la legitimidad no puede reducirse a legalidad normativa; involucra afectos, narrativas y rituales que dotan de sentido a la pertenencia colectiva (2010).

1. Desarrollo del tema

El orgullo que convive con el miedo: identidad nacional y seguridad pública en México

México vive una paradoja que llama la atención de cualquier estudioso de la seguridad pública. Mientras las encuestas confirman un orgullo nacional sólido —visible en el fervor por los símbolos patrios y en la convicción colectiva de que “ser mexicano” es motivo de celebración— las mismas mediciones retratan un país donde la ciudadanía sale a la calle con una creciente sensación de peligro. Esta convivencia entre exaltación cívica y vulnerabilidad cotidiana invita a preguntar hasta qué punto la identidad nacional refuerza, limita o simplemente encubre los resultados de las políticas de seguridad.

El contraste se agrava cuando se revisan los niveles de confianza institucional. Las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional figuran, de manera sistemática, entre las organizaciones públicas mejor valoradas, a pesar de que las estrategias contra la violencia presentan resultados, cuando menos, irregulares. Esta fidelidad sugiere la existencia de un “amortiguador simbólico”: un vínculo emocional que preserva la legitimidad de dichas corporaciones aun cuando los indicadores de homicidio, extorsión o desapariciones no mejoran al ritmo esperado.

Aquí surge la pregunta medular de esta investigación: ¿en qué medida la identidad nacional se relaciona con la legitimidad y la efectividad de las instituciones de seguridad pública en México? Para abordarla, se propone desentrañar tres dimensiones clave. Primero, medir los niveles de identidad nacional —orgullo, pertenencia y respeto a los símbolos— y describir cómo se manifiestan en distintos grupos sociales. Segundo, explorar hasta dónde ese sentimiento patriótico se traduce en disposición a colaborar con la autoridad: ¿quién declara amar a la patria denuncia delitos, participa en programas vecinales o respeta toques de queda, por ejemplo? Tercero, contrastar la fuerza de esa identidad con indicadores duros de seguridad —percepción de inseguridad e incidencia delictiva— para detectar patrones que revelen si el nacionalismo cívico se corresponde con mejores resultados o si opera como un mero efecto de superficie.

El contexto que motiva este examen no podría ser más apremiante. En la última década México ha registrado algunos de los picos más altos de violencia letal de su historia contemporánea. Homicidios, desapariciones y delitos de alto impacto se despliegan tanto en metrópolis como en comunidades rurales, mientras los grupos criminales sofisticados extienden redes de control que rivalizan con el Estado. Escenas de barbarie —ejecuciones públicas, tortura, incineración de cuerpos— han dejado de ser excepcionales y se han convertido, trágicamente, en parte del paisaje informativo diario. En medio de este entorno, comprender si el fervor patriótico ofrece un ancla de cohesión y cooperación o si, por el contrario, actúa como un velo sentimental que encubre fallas estructurales, es más que una inquietud académica: es una urgencia de política pública.

La apuesta, por tanto, consiste en articular herramientas de la psicología social, la cultura política y la criminología para responder un dilema de gran calado: ¿es posible que el orgullo de ser mexicano se transforme en capital cívico que fortalezca la gobernanza en seguridad, o estamos ante una emoción colectiva que, sin quererlo, suaviza el juicio ciudadano sobre instituciones que todavía deben demostrar su capacidad para devolver la paz? Las páginas siguientes desarrollan esta reflexión, con la convicción de que desentrañar la

relación entre identidad y seguridad no solo ilumina un problema teórico, sino que aporta claves concretas para reconciliar el México que se celebra con el México que se habita.

Para orientar la indagación empírica, el estudio parte del siguiente supuesto central: la identidad nacional actúa como un factor explicativo de la legitimidad y la efectividad de las instituciones de seguridad pública. En otros términos, se plantea que un mayor arraigo en los símbolos, valores y narrativas que configuran el “ser mexicano” incrementa la disposición ciudadana a colaborar con las corporaciones encargadas de la seguridad, refuerza su confianza en dichas entidades y se traduce, finalmente, en mejores resultados percibidos en la prevención y el control de la delincuencia. Este supuesto —formulado como punto de partida conceptual y no como hipótesis estadística— servirá de hilo conductor para contrastar, mediante evidencia cualitativa y cuantitativa, la influencia real que el sentimiento de pertenencia a la nación ejerce sobre la gobernanza en materia de seguridad.

Definición conceptual

En el corazón de toda colectividad late un pulso que la une y le da sentido. Esa pulsación, en el caso mexicano, se denomina *identidad nacional*: un entramado cultural, simbólico y afectivo que enlaza a las personas con la comunidad política y enciende sentimientos de pertenencia y lealtad a la nación. Álvarez Junco (2001) recuerda que el nacionalismo moderno reclama para cada nación un Estado soberano y cimenta su cohesión en una historia compartida, en los símbolos que ondean en plazas y escuelas, en la lengua que suena en mercados y aulas, y en tradiciones transmitidas de generación en generación. Cuando este orgullo adquiere tintes cívicos, contribuye a la legitimidad del Estado y, potencialmente, a la disposición ciudadana de cooperar con aquellas instituciones —como las encargadas de la seguridad— que resguardan la vida cotidiana.

La *gobernanza de la seguridad pública* no se reduce al monopolio legítimo de la fuerza: implica un ecosistema de políticas, actores y mecanismos que combinan prevención, control y protección social. Tan importante como la capacidad coercitiva es la legitimidad percibida, esto es, la percepción de justicia, confianza y eficacia que la población adjudica a sus cuerpos de seguridad. Bajo esta premisa, la investigación exploró hasta qué punto la identidad nacional moduló la confianza, la colaboración y el cumplimiento de la ley en un país atravesado por altos niveles de violencia.

Definición operacional

Para traducir estas ideas en datos palpables, se diseñó y aplicó un cuestionario a personas adultas residentes en México. La *identidad nacional* se midió mediante una escala Likert de cinco puntos, integrada por reactivos que exploraron el orgullo de ser mexicano, la identificación con los símbolos patrios, el sentimiento de pertenencia a la nación, la disposición a participar en actos cívicos o defender al país y el respeto hacia las instituciones nacionales. Cada respuesta osciló de “totalmente en desacuerdo” a “totalmente de acuerdo”, generando un puntaje agregado que reflejó el grado de arraigo patriótico.

La *legitimidad institucional* se captó mediante reactivos que indagaron la confianza subjetiva en la Guardia Nacional, el Ejército, la Marina y las policías estatales y municipales. Ítems como “Confío en que la Guardia Nacional actúa con justicia” o “Creo que el Ejército Mexicano protege a la población civil” fueron cuantificados con la misma escala ordinal.

Finalmente, la *efectividad percibida* de la seguridad pública se evaluó con preguntas sobre la sensación de seguridad en la calle, la colonia y el municipio, la percepción de la capacidad de las autoridades para prevenir delitos y la opinión sobre la rapidez y eficacia en la atención de emergencias. De esta forma, los conceptos abstractos se transformaron en indicadores observables y permitieron someter a escrutinio estadístico la influencia que el orgullo de “ser mexicano” ejerció sobre la gobernanza de la seguridad en el convulso contexto nacional.

Los estudios académicos sobre nacionalismo en México ofrecen un marco de referencia sólido para comprender el vínculo entre identidad colectiva y seguridad. En primer término, Waldo Franceschy Santos (2022) exploró *El nacionalismo como factor fundamental para el desarrollo de la Defensa Nacional en México* mediante un abordaje etnográfico sustentado en encuestas a residentes del país. Sus hallazgos revelan que cultura, patriotismo, Fuerzas Armadas y celebraciones tradicionales integran el núcleo del nacionalismo mexicano. Este sentimiento —observa el autor— se traduce en un compromiso transversal con la defensa del territorio, más allá de diferencias ideológicas o partidistas, y funge como recurso estratégico para actualizar doctrinas y escenarios de seguridad frente a posibles agresiones externas.

En la misma línea temporal, Galindo Morales Ari Sebastián (2022) analizó *El nacionalismo en México* a partir de una comparación crítica de textos canónicos y procesos históricos. El autor define el nacionalismo como una ideología de autodeterminación apoyada en dos vertientes complementarias —la política y la cultural-étnica— que se refuerzan, sobre todo, en el ámbito educativo. Destaca que esta ideología surge bajo condiciones económicas específicas y no compite con el capitalismo, lo que explica su expansión. Subraya, además, la función de los símbolos oficiales como engranes de cohesión, al tiempo que advierte sobre el sesgo de considerar al caso mexicano como singular cuando existen paralelos en otros contextos.

Por su parte, Fernando Vizcaíno Guerra (2002) examinó *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo* con pruebas de asociación estadística. Concluyó que el nacionalismo opera como discurso político donde los líderes movilizan referentes identitarios para legitimar proyectos de poder. Señala dos modalidades: el nacionalismo de Estado y el de las minorías, ambos vigentes como instrumentos simbólicos en la arena pública contemporánea. Lejos de estar en declive, el nacionalismo mexicano se mantiene como recurso estratégico adaptable a los retos de la globalización y la diversidad cultural.

Como se puede observar estas investigaciones convergen en la idea de que el nacionalismo sigue siendo un factor dinámico —y multifacético— de legitimidad y movilización. Sus conclusiones sientan las bases para indagar cómo ese capital simbólico incide, hoy por hoy, en la confianza y la efectividad de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Identidad nacional y nacionalismo cívico

Para empezar, conviene aclarar qué se entiende por “nación”. Benedict Anderson describió a la nación como una comunidad política imaginada: un grupo humano cuyos miembros, aun sin conocerse personalmente, se reconocen parte de un mismo colectivo gracias a símbolos, historias y rituales comunes (2008). Esa “imaginación” les confiere lími-

tes —un “dentro” y un “fuera” — y la aspiración de gobernarse de manera soberana. No es poca cosa: ese sentimiento compartido ha llevado a millones de personas en el mundo, y también en México, a asumir sacrificios que no asumirían por otras causas.

Ernest Gellner llevó la conversación un paso más allá y explicó que el nacionalismo floreció con la llegada de la sociedad industrial. Cuando las fábricas y la burocracia necesitaron trabajadores capaces de leer manuales, entender instrucciones y compartir horarios, fue imprescindible homogenizar idiomas, calendarios escolares y fiestas cívicas. De ahí que los Estados modernos impulsaran una cultura “estandarizada” que alineara producción, identidad y poder político. El nacionalismo, entonces, no es herencia de la Edad Media: es un arreglo relativamente reciente que sirvió para engrasar la maquinaria económica y política de los siglos XIX y XX (1988).

Ambas miradas coinciden en algo clave para el caso mexicano: el nacionalismo funciona como pegamento emocional y político. En la Guerra de Independencia de Grecia (1821-1830) —ejemplo clásico que retoma Eric Hobsbawm— ese pegamento movilizó a campesinos y comerciantes contra el Imperio otomano (1992). Otra lección proviene del siglo XIX español: José Álvarez Junco mostró que el Estado español fracasó en cultivar un nacionalismo robusto porque nunca logró que la escuela, la burocracia ni los símbolos patrios calaran hondo entre la gente. La moraleja: sin instituciones que “cuenten” la misma historia, la identidad nacional se diluye (2008).

En México, la tarea de “contar la historia” corrió a cargo del nacionalismo revolucionario de posguerra (1917 en adelante). Enrique Krauze y Héctor Aguilar Camín han narrado cómo los gobiernos posrevolucionarios mezclaron pasajes indígenas, gestas campesinas y símbolos modernos —el escudo, el Himno, la ceremonia del Grito— para hilar un relato patriótico. Ese relato fue poderoso durante décadas; no obstante, la apertura económica de los ochenta, el TLCAN y la globalización sacudieron sus cimientos. Lo que antes unía —la narrativa anti-yanqui, por ejemplo— empezó a competir con otras lealtades: la región, la etnia, el mercado global o, simplemente, la búsqueda individual de bienestar (1996) (1997).

García Castro advierte que la identidad nacional no brota “natural”, sino que la fabrican la escuela, los medios y los museos. Una vez que esos dispositivos pierden monopolio —como ocurre ahora con las redes sociales— la identidad oficial se vuelve solo una voz más en un coro de identidades alternativas. De ahí que, aunque “ser mexicano” aún despierte pasiones, conviva con discursos que exaltan lo local, lo multicultural o lo global-tech (1993).

Gobernanza y legitimidad de la seguridad pública

Covarrubias retoma a Max Weber (2020) quien menciona que un Estado existe si controla, de forma legítima, el uso de la fuerza dentro de su territorio. No basta con patrullas o fusiles; la gente tiene que creer que quien porta el uniforme lo hace con razones justas y reglas claras.

Décadas después, David Easton desmenuzó esa credibilidad en tres capas.

1. Apoyo a las autoridades (gobernantes de turno).
2. Apoyo al régimen (reglas e instituciones).

3. Apoyo a la comunidad política (la idea misma de “nuestro país”). Si falla la primera capa, suele haber un cambio de gobierno; si se desmorona la segunda, surgen reformas constitucionales o revoluciones; si se rompe la tercera, se encamina a la guerra civil. Easton también diferenció entre apoyo específico (me gusta o no lo que hizo hoy la policía) y apoyo difuso (creo o no en la policía como institución). El segundo actúa como “colchón” cuando las cosas van mal (1997).

En México, Barba y Sanginés hablaron de la legitimidad como una “reserva de confianza”: un crédito moral que permite a las autoridades tomar decisiones impopulares siempre que el público sienta que, en el fondo, la institución busca el bien común. Sin ese crédito, incluso una multa de tránsito puede detonar furia social (2010).

¿Por qué la gente confía o desconfía de la policía? David Arango Narváez lo resume en dos palabras: eficacia y trato. La ciudadanía necesita ver que la policía resuelve problemas (eficacia) y lo hace de forma equitativa (trato justo). Cuando esos dos factores coinciden, nace la legitimidad; cuando fallan, nace la sospecha (2022).

El politólogo Robert Putnam añade una capa más con el concepto de capital social (1995): redes de confianza y cooperación que lubrican la vida cívica. Sociedades con alto capital social, anota Eguzki Urteaga, muestran menos violencia y más disposición a obedecer la ley sin que un soldado les apunte con un arma (2013). En pocas palabras, la legitimidad de la seguridad pública depende tanto de patrullas y leyes como de lazos de confianza, historias compartidas y oportunidades de participación ciudadana (1990).

¿Por qué importa todo esto?

Los estudios citados revelan que el nacionalismo no es un simple recuerdo de batallas heroicas; es una herramienta viva que puede reforzar —o minar— la legitimidad de quienes portan uniforme. Si el orgullo de “ser mexicano” alimenta la confianza en la Guardia Nacional o en la policía local, podría convertirse en un motor cívico que mejore la cooperación y reduzca la violencia. Pero si esa identidad se queda en el discurso, mientras la realidad muestra abusos o ineptitud, el efecto puede invertirse: más escepticismo, menos denuncia y un círculo vicioso de inseguridad.

De eso va la investigación que aquí se presenta: de desentrañar si la emoción patriótica que vibra en el Zócalo de la Ciudad de México cada 15 de Septiembre se traduce, o no, en patrullas más confiables y colonias más seguras el resto del año. Porque, al final, la pregunta no es solo “¿quiénes somos?” sino “¿qué tan seguros estamos de quienes nos cuidan?”.

En la conversación pública sobre seguridad, pocas palabras generan tanta confusión como “gobernanza”. Para los especialistas, su sentido va más allá de la mera existencia de un gobierno: remite a la manera en que se toman decisiones, a la coherencia entre fines y medios, y a la eficacia con la que esas decisiones resuelven problemas reales. La Real Academia Española, en su edición de 2014, la define como la forma de gobernar “eficaz y adecuada a los fines que se persiguen”. En otras palabras, no basta con mandar; hay que hacerlo bien y para todos.

Ese matiz importa especialmente cuando se habla de seguridad pública. En un país donde las brechas de violencia cambian de un municipio a otro, la seguridad adquiere ros-

tro de derecho universal: cada persona, sin distinción, debería poder salir a la calle sin miedo y regresar con la certeza de que su casa, su negocio o su automóvil seguirán en su sitio. Con ese objetivo, el Estado mexicano —desde el gobierno federal hasta el municipal— despliega policías, ministerios públicos y juzgados que, en teoría, deberían coordinarse como engranes bien aceitados. Si alguno rechina —una patrulla que nunca llega, un juzgado que archiva carpetas— la armonía social se resquebraja.

Pero incluso las mejores instituciones se derrumban si carecen de legitimidad. El diccionario vuelve a ser útil: “legítimo” equivale a legal, lícito y auténtico. Una decisión puede estar en la ley y, sin embargo, tropezar cuando la ciudadanía percibe abuso o arbitrariedad. El uniforme por sí mismo no convence; convence la mezcla de legalidad, ética y credibilidad que las personas atribuyen a quien lo porta. De ahí que los cuerpos de seguridad deban cuidar no solo sus indicadores de detención, sino también el trato que dispensan a la población. Si se vulnera ese pacto tácito, el poder de la placa se convierte en mero metal sin autoridad moral.

A este elemento se suma la confianza institucional, entendida como la expectativa positiva y sostenida de que las autoridades cumplirán su función de manera eficaz, ética y justa. Politólogas como Bo Rothstein sostienen que dicha confianza se mide con preguntas tan simples como “¿confía usted en su policía municipal?” (s.f.); la respuesta condensa años de experiencia acumulada. Una institución puede equivocarse y, aun así, conservar respaldo si transparenta errores, repara daños y demuestra aprendizaje. Sin esa franja de “crédito moral”, incluso una política bien diseñada naufraga ante la sospecha pública.

El tejido que conecta gobernanza, legitimidad y confianza recibe el nombre de capital social. Robert Putnam lo explica como la red de normas, reciprocidades y confianzas que facilita la cooperación entre personas y grupos. El capital social no es una virtud angelical: también lo poseen las mafias que se protegen mutuamente; su valor radica en la fuerza de los lazos, no necesariamente en su moralidad. Sin embargo, cuando dichas redes se orientan al bien común —desde vigilar la calle hasta limpiar un parque— reducen el costo de coordinarse y multiplican la efectividad de las políticas públicas. Allí donde abunda la confianza mutua, la policía necesita menos coerción y más diálogo; donde escasea, la desconfianza se transforma en caldo de cultivo para la violencia.

Así se cierra el círculo: una seguridad pública robusta descansa en instituciones que gobiernan con eficacia, que gozan de legitimidad ante los ojos de la sociedad y que se insertan en comunidades ricas en capital social. No es un ideal abstracto; es el piso mínimo para que la ciudadanía sienta que la ley la cobija y no la amenaza. Porque, al final, la mejor estrategia de seguridad no se juega solo en cuarteles o tribunales, sino en el terreno de la confianza cotidiana que une —o separa— a quienes mandan y a quienes obedecen.

2. Metodología

En este estudio de corte cualitativo interpretativo, se partió de un universo conformado por ciudadanos mexicanos mayores de 18 años y, mediante un muestreo intencional orientado a la máxima variación —considerando sexo, rango etario, región, nivel educativo—, se reclutó a 58 participantes; la convocatoria inicial se realizó a través de anuncios en redes sociales y contactos clave, complementándose con la técnica de bola de nieve controlada para incorporar perfiles aún no representados; el cuestionario se aplicó hasta alcanzar

la saturación teórica, momento en que la incorporación de nuevos casos dejó de aportar categorías analíticas novedosas, garantizando así profundidad interpretativa y credibilidad sin pretensión de representatividad estadística. El cuestionario se validó mediante juicio de expertos y prueba piloto. Los datos se recopilaban en línea durante mayo de 2025 y se analizaron con estadística descriptiva y correlaciones bivariadas

3. Resultados

a. *Victimización y legitimidad estatal*

El análisis de la encuesta confirma que más de tres cuartas partes de los participantes han sufrido al menos un delito en los últimos años. Este hallazgo no debe leerse solo como cifra de incidencia; constituye un indicador crítico de la fragilidad del monopolio legítimo de la violencia que, en términos weberianos, sustenta la estabilidad del Estado-nación. Cuando la protección básica se debilita, la “comunidad imaginada” (2008) se resquebraja: el ciudadano deja de verse arropado por un nosotros protector y se asume como individuo expuesto. Ello erosiona el “apoyo difuso” (1997), promueve identidades subnacionales de autodefensa y desarticula la convergencia entre unidad cultural y unidad política descrita por Gellner (1988). A la luz de Putnam (2000), la victimización masiva rompe redes de confianza y mina la eficacia colectiva; de ahí la urgencia, señalada por Narváez (2022), de fortalecer la eficacia policial y la justicia procedimental para restaurar la gobernabilidad.

b. *Nacionalismo como motor de la seguridad pública*

El 86.2 % de los encuestados identifica al nacionalismo como un “factor clave” para la seguridad, lo que confirma la persistencia de un repertorio simbólico de gran potencia. Coincidiendo con Franceschy Santos (2022), se observa que la narrativa histórica de resistencia y las gestas militares siguen constituyendo un “capital simbólico” movilizable por las élites. Anderson (2008) recuerda que la nación legitima sacrificios individuales cuando una amenaza pone en riesgo la colectividad; no obstante, el 13.8 % que expresa reservas advierte sobre los límites de instrumentalizar el patriotismo, como sugiere Vizcaíno Guerra (2002). Para que este discurso sea algo más que retórica, Barba y Sanginés (2010) subrayan que necesita sostenerse en resultados verificables: reducción del delito, respeto a derechos y rendición de cuentas.

c. *Función de los símbolos patrios*

Que el 82.8 % considere a la bandera, el escudo y el himno parte integral de su identidad avala la centralidad de los símbolos en la cohesión social. Anderson (2008) explica que estos emblemas acortan distancias entre desconocidos, mientras Galindo Morales (2022) detalla cómo el Estado ha perfeccionado una “pedagogía patriótica” desde el siglo XIX. No obstante, la neutralidad o rechazo del 17.2 % revela brechas donde los emblemas se perciben vacíos ante la ausencia estatal o la vulneración de derechos. En línea con Vizcaíno Guerra (2002), el símbolo oficial se sostiene solo si lo respalda un desempeño gubernamental efectivo; de lo contrario, el capital simbólico se erosiona y prosperan identidades locales que desafían la narrativa nacional.

d. *Actos cívicos y capital social*

El 86.2 % reconoce que los actos cívicos fortalecen al país, lo que confirma su carácter performativo y su función como “capital social puente” (2000). Al congregarse estratos diversos, las ceremonias patrias fomentan confianza y cooperación, indispensables para políticas de seguridad. Sin embargo, Vizcaíno Guerra (2002) advierte que, sin resultados tangibles, estos rituales se convierten en “espectáculo legitimador”. Gellner (1988) recuerda que los rituales solo cohesionan si el Estado entrega bienes públicos. De ahí que la energía cívica deba canalizarse a programas de prevención y vigilancia comunitaria, respaldados por autoridad transparente y eficaz.

e. *Autodeterminación y soberanía*

El respaldo del 77.6 % a resolver la seguridad sin injerencia externa refleja la vigencia de la doctrina soberanista que va de Estrada al principio de no intervención. Sin embargo, el 22.4 % abierto a cooperación extranjera denota una ciudadanía pragmática ante fenómenos transnacionales. Esto confirma la fragilidad del “apoyo difuso” (Easton, 1997) cuando la inseguridad supera la capacidad institucional. Narváez (2022) advierte que esta apertura puede derivar en la delegación de funciones clave si el Estado no muestra eficacia. El desafío consiste en robustecer capacidades internas para que la cooperación sea complementaria y no sustituta, manteniendo la autodeterminación considerada núcleo de legitimidad.

f. *Identificación histórico-cultural*

Con un 94.8 % de identificación con la historia y la cultura, las narrativas que van de la época prehispánica a la revolución mantienen su vigencia integradora. Aguilar Camín (1994) mostró cómo el nacionalismo posrevolucionario tejió ese relato, mientras Gellner (1988) lo entiende como requisito de la modernidad industrial. Anderson (2008) destaca que estas historias permiten concebir un “nosotros” pese a la heterogeneidad. Este activo simbólico favorece estrategias de corresponsabilidad —denuncia, redes vecinales— siempre que no excluya a minorías, como advierte Castro (2015); de lo contrario, la narrativa integradora deviene foco de resentimiento.

g. *Polarización en la confianza hacia la Guardia Nacional*

La Guardia Nacional divide opiniones: 50 % de confianza frente a 50 % de neutralidad o desconfianza. Según Easton (1997), el apoyo específico aún no se consolida porque la GN no acredita eficacia sostenida ni pleno respeto a derechos. Narváez (2022) recuerda que la legitimidad operativa se gana, no se hereda; si la GN no reduce el delito ni mejora la percepción de seguridad, su capital simbólico puede evaporarse, reproduciendo la crisis de otras corporaciones.

h. *Confianza en Fuerzas Armadas*

El Ejército (79.3 %) y la Marina (81 %) gozan de amplia confianza, asociada a valores de disciplina y servicio; Weber explicaría su legitimidad tradicional y racional-legal, reforzada por actuaciones en desastres. Anderson (2008) las ubica como garantes de la soberanía. Putnam (2000) sugiere que su reputación se nutre de redes de confianza interinstitucionales y menor percepción de corrupción. El riesgo: que la ampliación de tareas civiles desdi-

buje la frontera defensa-seguridad y erosione derechos y equilibrio de poderes. Sostener la confianza implica formación en derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas.

i. Desconfianza en policías estatales y municipales

La confianza de 8.6 % en policías estatales y 5.2 % en municipales confirma la crisis estructural de las corporaciones locales, ligada a corrupción y colusión. Putnam (2000) sostiene que la confianza se construye con interacciones positivas; la extorsión cotidiana y la impunidad la destruyen, generando capital social negativo y obstaculizando la colaboración ciudadana. Mientras no mejoren profesionalización y transparencia, el nacionalismo reforzará solo a las Fuerzas Armadas, dejando un vacío en la seguridad de proximidad.

j. Capacidad de respuesta y sensación de protección

El escepticismo sobre la capacidad de respuesta revela un “déficit de presencia efectiva”: patrullas visibles, pero ineficaces. Gellner (1988) advertiría que, sin seguridad, la promesa de homogeneidad cultural pierde sentido. ENVIPE (2024) muestra que solo 10 % de delitos se denuncia y menos del 2 % culmina en sentencia, alimentando impunidad. Cuando el desempeño es deficiente, el “apoyo difuso” (1997) se erosiona según Easton; Vizcaíno Guerra (2002) señala que la retórica nacionalista se percibe distractora si no se acompaña de soluciones concretas.

k. Percepción de estancamiento y derechos humanos

Más de la mitad percibe estancamiento en seguridad y duda del respeto a los derechos humanos, síntesis de la brecha entre discurso y práctica que Weber asocia a crisis de dominación. La seguridad democrática (2011) exige eficacia y legalidad simultáneas; violar derechos socava confianza y aviva la narrativa de abuso. Putnam (2000) y Urteaga (2013) muestran que la cooperación florece donde hay trato digno. Narváez (2022) propone justicia procedimental, supervisión independiente y transparencia proactiva para revertir el círculo vicioso, reconciliar resultados y legalidad, y restaurar la legitimidad perdida.

Conclusiones

Al revisar el panorama que dibujan los datos, salta a la vista una paradoja inquietante. México conserva un andamiaje simbólico robusto —bandera, himno, gestas heroicas— capaz de despertar orgullo y convocar a las fiestas cívicas; sin embargo, esa misma ciudadanía reporta niveles de victimización tan altos que socavan la confianza mínima que Max Weber consideraba indispensable para que un Estado ejerza, sin discusión, el monopolio legítimo de la violencia. Dicho de otro modo: el relato patriótico sigue vivo, pero la experiencia cotidiana de inseguridad perfora la calma que ese relato pretende garantizar.

Esa brecha se profundiza cuando se observa quién capitaliza el nacionalismo. Las Fuerzas Armadas, avaladas por la mayoría, concentran el crédito simbólico; la Guardia Nacional lo comparte a medias; las policías estatales y municipales naufragan en desconfianza. Mientras no existan resultados visibles —investigaciones que prosperen, sentencias que disuadan, atención rápida a las emergencias— el “crédito político” que la población concede seguirá fluyendo a las instituciones que percibe eficaces y probas, aunque esto agrave la dependencia de la esfera militar en tareas civiles.

Si el orgullo que agita las banderas no basta para frenar la violencia que vivimos a diario, ¿qué transformaciones concretas —en nuestras instituciones, en nuestra policía de proximidad y en nuestro propio concepto de patriotismo— estamos dispuestos a exigir y apoyar para que la identidad nacional deje de ser un grito simbólico y se convierta, por fin, en una garantía real de seguridad y justicia?

El estudio confirma, además, que los símbolos patrios y los actos cívicos siguen siendo un poderoso capital social: congregan a personas de distintos estratos y refuerzan la idea de un “nosotros” compartido. Pero esa fuerza es frágil. Allí donde el Estado se ausenta o actúa con abuso, los emblemas oficiales pierden brillo y las identidades locales —o francamente privadas— llenan el vacío con autodefensas o arreglos informales. La policía de proximidad, mal remunerada y expuesta, termina siendo la cara más débil de la seguridad: sin profesionalización ni supervisión independiente, su legitimidad se erosiona y empuja a la ciudadanía a buscar refugio en instancias ajenas a su ámbito natural.

Los resultados advierten que el nacionalismo cívico puede ser un motor de gobernanza, pero solo si se acopla a un Estado que produzca seguridad tangible y respete los derechos humanos. De lo contrario, ese orgullo termina como arenga hueca: sube el volumen de los discursos mientras la confianza estructural se escurre entre los dedos. La receta que emerge incluye profesionalizar policías locales, blindar a todas las corporaciones con controles y garantizar justicia procedimental. Solo así la identidad nacional dejará de ser una promesa abstracta y se convertirá en un recurso concreto para la paz.

Imagínese la nación como un galeón colosal que corta las aguas negras de la incertidumbre. Sobre la cubierta, el viento infla velas resplandecientes pintadas con tricolores y águilas que devoran serpientes: símbolos que hacen vibrar el pecho y arrancan coros de “¡Viva México!”. Pero, debajo de la línea de flotación, el casco cruje; astillas abiertas dejan pasar torrentes de violencia, impunidad y miedo. Cada ola que golpea acerca el naufragio. No bastan vítores ni desfiles para mantener a flote semejante embarcación: se necesitan carpinteros que remachen las tablas —instituciones incorruptibles—, marineros que patrullen cada pasillo —policías profesionales y cercanas—, y un piloto que trace el rumbo con precisión —una justicia que llegue antes de que el agua cubra los tobillos.

Aquí la disyuntiva se vuelve brutalmente clara: ¿importa más el estruendo patriótico que hace temblar los mástiles o la pericia silenciosa de quienes sellan las grietas antes de que el barco se hunda?

Referencias

- Anderson, B. (2008). *Comunidades imaginadas*. Sao Paulo: companhias das letras.
- Barba, S. &. (2010). Confianza y legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En *La confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*. CESOP-Cámara de Diputados & ITAM.
- Camín, A. (1996). *La invención de México. Historia y cultura política de México, 1810-1910*. Planeta.
- Castro, M. G. (1993). *sociologiaméxico*. Obtenido de <https://sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/773>
- Easton, D. (1997). *Esquema para el análisis político*. (A. C. Leal, Trad.) Amorrortu editores.
- Eguzki, U. (2013). La teoría capital social de Robert Putnam: Originalidad y carencias. *Reflexión política*, 15.
- ENVIPE. (2024). *inegi.org.mx*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2024/>
- F., S. W. (2022). *El nacionalismo como factor fundamental para el desarrollo de la Defensa Nacional en México*. FADENA.
- Gellner, E. (1988). *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza editorial.
- Gómez, A. (2020). Max Weber y Norbert Elias: poder, dominación y configuraciones. *Temas y debates* 40(40), 145-158.
- Guerra, F. V. (2002). *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la Globalización y el multiculturalismo*. UNAM.
- Hobsbawm, E. J. (1992). *Naciones y nacionalismo desde 1870*. Barcelona: Crítica. Grijalbo Mondadorí.
- Israel Covarrubias, H. S. (2020). *Weber y la política como vocación. Estudios y reflexiones a cien años de distancia*. UNAM.
- Junco, J. A. (2001). *El nacionalismo español: las insuficiencias en la acción estatal*.
- Junco, J. A. (2008). *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Taurus.
- Krauze, E. (1997). *La presidencia imperial: Ascenso y caída del Sistema Político Mexicano, 1940-1996-*.
- Poushter, J. &. (8 de septiembre de 2023). *Pew Research Center*. Obtenido de <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/09/08/6-facts-about-how-mexicans-view-the-us-and-their-own-country/>
- Putnam, R. D. (1995). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.

Sanginés, S. B. (2010). Confianza y legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En A. Moreno, *La confianza en las Instituciones. México en perspectiva Comparada*.

Sebastian, G. M. (2022). *El nacionalismo en México*. UAM.

Tyler, T. R. (1990). *Whe People Obey the Law*. New Haven and London.

¿CAÑONES O MANTEQUILLA? ¿MINADO O FRONTERAS LIMPIAS? REVISIÓN DE VIEJOS DILEMAS EN EUROPA[∞]

ALBERTO SÁNCHEZ BURGOS•

RESUMEN

El actual escenario internacional ha obligado a Europa a redefinir su estrategia de Defensa, priorizando la seguridad territorial frente a un entorno cada vez más inestable. Esta transformación ha reactivado el dilema clásico entre "cañones y mantequilla", enfrentando el aumento del gasto militar con las necesidades sociales internas. Al mismo tiempo, decisiones como la retirada de varios países del Tratado de Ottawa reflejan una creciente tensión entre la autonomía estratégica, el realismo pragmático y los compromisos humanitarios. Este escenario plantea desafíos clave para el equilibrio entre Defensa, bienestar y Derecho Internacional.

Palabras clave: Cañones y mantequilla; gasto militar; Defensa europea; "Tratado de Ottawa; disuasión.

GUNS OR BUTTER? MINING OR CLEAN BORDERS? REVISITING OLD DILEMMAS IN EUROPE

ABSTRACT

The current international scenario has forced Europe to redefine its defense strategy, prioritizing territorial security in the face of an increasingly unstable environment. This transformation has reactivated the classic "guns and butter" dilemma, confronting the rise in military spending with internal social needs. At the same time, decisions such as the withdrawal of several countries from the Ottawa Treaty reflect growing tension between strategic autonomy, pragmatic realism, and humanitarian commitments. This context presents key challenges for maintaining a balance between defense, welfare, and international law.

Key words: Guns and butter; military spending; european Defence; Ottawa Treaty; deterrence.

-
- Oficial de la Armada de Chile, Capitán de Fragata en servicio activo. Magister en Ciencias Navales y Marítimas, en la Academia de Guerra Naval. Magister en Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. albertosanchezb@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3449-5404>

[∞] Fecha de recepción: 110825 - Fecha de aceptación: 181225.

CANHÕES OU MANTEIGA? MINERAÇÃO OU FRONTEIRAS LIMPAS? REVISITANDO VELHOS DILEMAS NA EUROPA.

RESUMO

O atual cenário internacional forçou a Europa a redefinir sua estratégia de defesa, priorizando a segurança territorial em um ambiente cada vez mais instável. Essa transformação reativou o clássico dilema de “armas e manteiga”, opondo o aumento dos gastos militares às necessidades sociais internas. Ao mesmo tempo, decisões como a retirada de vários países do Tratado de Ottawa refletem uma tensão crescente entre autonomia estratégica, realismo pragmático e compromissos humanitários. Esse cenário impõe desafios fundamentais para o equilíbrio entre defesa, bem-estar social e direito internacional.

Palavras-chave: Canhões e manteiga; gastos militares; Defesa europeia; Tratado de Ottawa; dissuasão.

I. INTRODUCCIÓN

Europa se enfrenta a una transformación estructural en su concepción de Seguridad y Defensa. El conflicto en Ucrania ha reactivado amenazas estatales de alta intensidad en el continente, desafiando los fundamentos estratégicos que habían prevalecido tras la Guerra Fría. La invasión rusa no solo ha cuestionado la arquitectura de seguridad europea, sino que ha impulsado una respuesta contundente por parte de la OTAN, la Unión Europea y sus Estados miembros, quienes han comenzado a revisar sus capacidades defensivas, sus alianzas y sus compromisos internacionales. La vieja escuela realista ha tenido que imponerse sobre la idealización de defender fronteras por vía diplomáticas exclusivamente.

En este nuevo contexto, se consolida un giro hacia una defensa más robusta y tecnológica, con un aumento sostenido en el gasto militar y el desarrollo de capacidades estratégicas autónomas. En Europa se han adoptado planes de rearme sin precedentes, mientras que se fortalecen iniciativas de cooperación en la industria de defensa e innovación tecnológica. Al mismo tiempo, se han reabierto antiguos dilemas que parecían superados, en particular el de “cañones y mantequilla”: la tensión entre la necesidad de reforzar las capacidades militares frente a amenazas externas y el mantenimiento de políticas de bienestar social en un entorno económico ajeno a conflictos, que por años privilegió temas como la contención de la inflación, el envejecimiento poblacional y la transición energética.

Asimismo, este replanteamiento estratégico ha generado fricciones con los compromisos internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario. Un ejemplo significativo es la retirada de algunos países del Tratado de Ottawa, esfuerzo diplomático que ha sido un símbolo de una era idealista de desarme. Las naciones situadas en el flanco oriental de la OTAN, han justificado su decisión de volver al uso de las minas antipersonales por razones de seguridad nacional, alegando la necesidad de mantener flexibilidad táctica ante una posible agresión y la disparidad rusa en el uso de estas armas en suelo ucraniano, pero ¿es válido revisar los tratados de desarme si el contexto cambia? Esta ruptura con normas

humanitarias ampliamente aceptadas ha sido cuestionada por organizaciones internacionales y plantea interrogantes sobre la vigencia de los marcos jurídicos multilaterales en tiempos de tensión geopolítica.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la redefinición de la Defensa europea desde una perspectiva integral, explorando las tensiones entre seguridad y bienestar, autonomía estratégica y multilateralismo, así como las implicaciones que estas decisiones tienen sobre la cohesión interna de la Unión Europea y su legitimidad internacional.

II. DESARROLLO

Redefiniendo la Defensa de Europa

El Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en la Cumbre de Madrid de junio del año 2022, marcó una ruptura con la visión post Guerra Fría que prevalecía desde el año 2010. En este documento, la visión europea sobre Rusia cambió de un concepto de *socio estratégico* a ser considerada como una posible amenaza, debiendo seguir la Alianza “(...) respondiendo a las amenazas y a las acciones hostiles de Rusia con unidad y responsabilidad” (Ministerio de Defensa de España, 2022, p.6). Asimismo, este documento estratégico elaborado el año 2022 recogió un concepto de utilización militar, al referirse a la necesidad de actuar en un “entorno multidominio”, ya no solo refiriéndose a las defensas tridimensionales tradicionales, entendidas como terrestres, navales y aéreas, sino ampliando la acción a la ciberseguridad, el espacio ultraterrestre y el control informativo (Ministerio de Defensa de España, 2022, p.9).

Para los países miembros, la redefinición doctrinal de la OTAN también se manifestó en el énfasis por la disuasión y defensa colectiva, lo cual implica no solo una redistribución de fuerzas en los países de Europa oriental, sino también un incremento significativo en las capacidades militares y presupuestarias de sus miembros. Desde entonces, se han reiterados los llamados a comprometerse plenamente con la meta de destinar al menos el 2% del PIB a sus gastos en Defensa, y al menos el 20% de ese gasto a adquisición de capacidades e innovación tecnológica (OTAN, 2023).

La disuasión efectiva esperada frente actores estatales como Rusia o China, quienes han surgido como amenazas declaradas por países europeos, ya no pueden sostenerse exclusivamente en capacidades disuasivas nucleares o en pequeñas fuerzas expedicionarias. Por el contrario, se ha evidenciado la necesidad de contar con una presencia persistente de fuerzas convencionales bien equipadas, con altos estándares tecnológicos, con infraestructura adaptada al despliegue rápido y con una logística interoperable entre países aliados. En este sentido, se han observado múltiples impulsos para adaptar doctrinas militares dentro de este nuevo marco. Alemania anunció en febrero de 2022, a solo días de la invasión rusa, un “cambio de era” o “*Zeitenwende*” en la Política de Defensa de su país, destinando un fondo especial de 100 mil millones de euros para modernizar sus Fuerzas Armadas (Bundesregierung, 2022), esfuerzo que fue ampliamente superado el año 2025 con la nueva ampliación de recursos como será visto en párrafos posteriores. Francia, a través de múltiples declaraciones de su presidente, reafirmó su autonomía estratégica en el seno de la OTAN, proponiendo una “soberanía europea” que complemente, y no sustituya, la defensa colectiva (Elysee, 2022).

Esta redefinición generó tensiones internas dentro de los países miembros, en consideración a algunas prioridades y visiones contrapuestas. Estados Unidos ha exigido desde un comienzo un mayor compromiso a sus aliados; mientras tanto, algunos sectores europeos plantearon que esta decisión podría militarizar aún más la región, contraviniendo los valores fundacionales de la Unión Europea, tales como la promoción del multilateralismo, el desarme y la primacía del derecho internacional. Estas definiciones del año 2022 se vieron afectadas debido a nuevas posturas en la línea del aumento de recursos en Defensa, lo que ha estado despertando nuevamente viejos debates sobre cuánto es suficiente para aportar en la Defensa y cuanto es necesario para el bienestar de los europeos.

Reordenando las prioridades: un viejo dilema para un viejo continente

Acabada la Guerra Fría y reorientado el foco de la OTAN hacia misiones de estabilización y gestión de crisis en múltiples regiones del mundo, el gasto en Defensa que los países miembros se comprometían a invertir mermó en el tiempo, lo que ocasionó una fuerte dependencia militar y logística sobre Estados Unidos, país que asumió una mayor carga presupuestaria y operativa dentro de la organización. Para la primera administración del presidente norteamericano Donald Trump, Estados Unidos intensificó su presión diplomática y estratégica para que los países miembros de la OTAN cumplieren con los compromisos asumidos en la Cumbre de Gales del año 2014, particularmente el cumplir la meta de invertir al menos el 2% de su PIB en Defensa. Mientras el presidente Trump enfatizaba un enfoque transaccional, llegando incluso a cuestionar la utilidad de la Alianza si los socios no cumplían con su parte, la siguiente administración del expresidente norteamericano Joseph Biden optó por un relato más conciliador, pero no menos exigente, apelando a la corresponsabilidad en un contexto geopolítico marcado por el surgimiento de la invasión rusa al territorio ucraniano.

La OTAN, en el Reporte Anual del Secretario General editado el año 2023, destacó el avance y compromiso que los países miembros habían tenido, haciendo una comparación entre el año 2014 y el 2023, en cuanto a los recursos comprometidos. Este informe incluyó comparativas detalladas de los gastos en Defensa por país, dando indicios de la importancia que Estados Unidos le atribuía a la correlación respecto a estos. Para esta fecha, once naciones alcanzaban el mínimo fijado de 2% en gastos de Defensa, destacando Polonia (3,92%), Estados Unidos (3,24%), Grecia (3,05%), Estonia (2,89%), Lituania (2,75%), Finlandia (2,46%), Letonia (2,37%) y Reino Unido (2,28%). Mientras tanto, Luxemburgo (1,01%), Bélgica (1,21%) y España (1,24%) destacaban por su baja participación (OTAN, Reporte anual, 2023, p.50). El reporte del año 2024, ya experimentaba una mejoría respecto a superar el 2% del PIB en gasto militar. En este documento se daba cuenta que ahora veintidós naciones cumplían la cuota pactada, nuevamente encabezada por Polonia (4,07%) y seguida por Estonia (3,41%), Letonia (3,39%), Estados Unidos (3,19%), Lituania (3,11%) y Grecia (2,99%). El último lugar ahora estaba liderado por España quien mantenía su porcentaje (1,24%), Bélgica (1,29%) y Luxemburgo (1,30%) (OTAN, Reporte anual, 2024, p.18).

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión realizado el año 2024, hizo una relación entre inversión, libertad y seguridad: “Nuestra lucha por la libertad puede parecer diferente a la de generaciones pasadas. Pero hay mucho en juego. (...), estas libertades no serán gratuitas. Implicarán tomar decisiones difíciles. Implicarán una inversión masiva en nuestra seguridad y prosperidad”

(Comisión Europea, 2024). Declaraciones como estas estaban cimentando el camino que tomaría la Unión Europea el año 2025, en cuanto a asociar mayores recursos para preservar su soberanía.

El salto cuantitativo al respecto ocurrió durante la cumbre de la OTAN realizada en La Haya durante junio de 2025, donde se estableció el compromiso de alcanzar el 5% del PIB en inversión de Defensa, compromiso que se debía cumplir para el año 2035 y que se segmentaba en dos grandes áreas: un 3,5% para gastos básicos y un 1,5% para inversión, siempre asociados a Seguridad y Defensa (OTAN, Cumbre de la Haya, 2025). Entonces, en un lapso de dos años, la Unión Europea cambió su visión desde una posición más teórica o idealista, a una fijada con plazos, fechas y porcentajes a comprometer, incluyendo incluso algunas políticas en común que serán vistas más adelante.

En general se puede observar que las respuestas europeas han sido dispares. Algunos países, como Polonia y los Estados bálticos, han asumido una actitud proactiva, incrementando su gasto militar por encima de la media y reforzando su colaboración con Estados Unidos mediante adquisiciones de armamento norteamericano como los sistemas Patriot, HIMARS y cazas F-35. Otras naciones como Alemania, ya han adecuado sus normativas, e incluso su normativa constitucional, para poder cumplir las metas de gastos militares. El caso alemán radicó en una modificación a sus leyes constitucionales que fue aprobada en marzo de 2025 por más de dos tercios necesarios, que les permite excluir el límite de endeudamiento para todo gasto militar que supere el 1% del PIB, estimado en unos 43 mil millones de euros (DW, 2025).

Organizaciones como el *European Council on Foreign Relations* (ECFR) han advertido que el incremento del gasto militar no necesariamente se traduce en mayor autonomía estratégica europea, sino que puede incrementar la dependencia de las capacidades estadounidenses, como suele hacer Reino Unido (Whitney, 2025). Estas precauciones provienen de la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de Reino Unido, presentada en junio de 2025, destacando el concepto de “*NATO First*”, entregando prioridad a los miembros de la Alianza para planificar, entrenar, invertir, entrenar y equipar a sus fuerzas (British National Security Strategy, 2025, p.30), siendo esta declaración un paso adelante hacia los objetivos propuestos en cuanto al aumento de inversión en Defensa, pero podría errar al invertir y generar dependencia del mercado norteamericano. Por esto, este compromiso europeo a establecer un gasto en inversión relacionado a Seguridad y Defensa va acompañado de la publicación durante marzo del año 2025 del Libro Blanco sobre la Defensa Europea, el cual se profundizará más adelante, entregando algunas indicaciones sobre la inversión en Defensa, el fortalecimiento de su industria y la independencia hacia la norteamericana. (Unión Europea, 2025).

Por lo tanto, podría afirmarse que las presiones norteamericanas han catalizado una redefinición de las prioridades estratégicas europeas, las que van en sintonía con los sucesos bélicos ocurridos en el mundo. Pese a que aún es prematuro para observar si las inversiones en Defensa se han equiparado, el plan trazado hacia el año 2035 generará un robustecimiento de las capacidades militares. Sin embargo, este auge inevitablemente irá en desmedro de algo que deje de financiarse, dado que los recursos son finitos y las ne-

1 Traducido del inglés como “OTAN primero”.

cesidades son ilimitadas. Aquí renace entonces un viejo dilema que ha acompañado toda planificación de fuerzas militares y que sigue siendo materia de estudio para nuevas generaciones. ¿Dónde y cuánto se deberá invertir en Defensa? ¿Cuánta inversión en Defensa será suficiente? ¿Cuál será la relación o balance entre gastos de Defensa y otros gastos necesarios en toda sociedad?

Para entender esta situación, se habla del dilema de “cañones y mantequilla” representando una tensión persistente en toda economía política contemporánea. El que haya cobrado nuevamente relevancia en el contexto europeo actual, se debe a que las naciones en Europa se han visto obligadas a reformular porcentajes de gastos de PIB. Esta expresión, popularizada durante la Segunda Guerra Mundial y estudiada en libros de economía, representa la disyuntiva fundamental entre gasto militar y gasto social. ¿Debe un Estado privilegiar la seguridad y el rearme, entendiendo la referencia a “cañones”, o invertir sus recursos limitados en educación, salud, vivienda y bienestar social, asociado al concepto de “mantequilla”?

Una mejor comprensión de este dilema se aprecia con los aportes del economista norteamericano Paul Samuelson, quien fue uno de los principales impulsores del pensamiento económico moderno. Dentro de sus estudios, Samuelson integró dos variables a su teoría de equilibrio general, variables que al relacionarse formarían el concepto de “frontera de posibilidad de producción” o FPP (Samuelson & Nordhaus, 2005, p.10). Es decir, exhibir gráficamente el límite que implica a una economía el enfrentar decisiones entre usos de sus recursos. De esta forma, se le pudo entregar una dimensión analítica al problema y no solo ideológica o política. Independiente a que la decisión de balancear estas variables sea de tipo política, matemáticamente existen límites que tendrán que observarse para hacer más eficiente estos dos bienes que se desean relacionar: tanto el aporte en Defensa como el aporte en otros servicios.

Esta noción de costo de oportunidad es central en la economía *samuelsoniana* y ofrece un marco para analizar la encrucijada a la que actualmente se ve enfrentada Europa. A medida que los gobiernos aumentan su inversión en Defensa para cumplir con los compromisos de la OTAN, el desplazamiento de recursos desde sectores como salud, educación o previsión social se vuelve inevitable, especialmente bajo contextos fiscales limitados. El propio Samuelson advertía que el balance y equilibrio del gasto en seguridad y bienestar se condicionaba entre sí, es decir, si se aumenta uno, disminuye el otro. Esta reflexión se contextualiza bajo el escenario actual, donde como ya fue mencionado, los países de la OTAN adquirieron el compromiso de alcanzar el 5% del PIB en gasto militar hacia 2035. Esto tendrá que redefinir la curva de posibilidades de producción de cada país miembro, tensionando sus prioridades internas y obligándolos a tomar decisiones estratégicas respecto al uso de sus presupuestos públicos. Estas decisiones tendrán que contar con el consenso público, pese a la lejanía de conflictos que puedan percibir algunas naciones.

El análisis de Samuelson advertía también que el aumento del gasto militar no es ineficiente *per se*, especialmente si responde a amenazas reales y se articula dentro de un marco racional de planificación de medios. Por lo tanto, nuevamente la solución se observa en encontrar un punto de equilibrio en la curva FPP que refleje de manera óptima las demandas sociales con la apreciación de seguridad que toda nación debe tener. En situaciones de alta tensión, como el conflicto ruso-ucraniano o el debilitamiento en las relaciones

internacionales con China o Rusia, el desplazamiento hacia una mayor producción de “cañones” debe obedecer a una decisión estratégica, aunque deba compensarse con reformas tributarias progresivas o técnicas más eficientes para controlar el gasto social, protegiendo así la cohesión interna. No es necesario explicar que a toda sociedad le gusta gastar en bienestar y, a su vez, deba justificar muy bien sus adquisiciones en Defensa.

Entonces, este viejo dilema será tema de conversación recurrente en foros de Defensa y en políticas públicas del continente europeo. Por esto, antes de que algunas naciones enfrenten la opinión pública local por las inminentes disminuciones a sus sistemas de bienestar social, la Unión Europea, a través de la Comisión Europea, dio algunas orientaciones para lograr un consenso político, informar las intenciones a la sociedad y advertir la amenaza regional a la que se ven enfrentados. Toda reorientación en temas presupuestarios debe asociarse a una nueva evaluación de riesgo y amenazas dentro de la sociedad.

Definiendo las opciones: Libro Blanco sobre la Defensa Europea

El 19 de marzo de 2025 la Comunidad Europea promulgó el documento “Libro Blanco sobre la Defensa Europea”, en cuya última versión hizo énfasis a la preparación de sus fuerzas militares para el año 2030, elaborando una ruta estratégica para orientar sus gastos militares en concordancia a su tradicional estilo de vida. Además de la priorización de la inversión dentro del continente para la adquisición de equipamiento fabricado por sus países miembros, el documento estableció el camino para reforzar la base industrial y tecnológica de Defensa europea mediante una serie de instrumentos financieros y normativos.

Como una primera medida, el documento planteó la activación de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad, el cual permite que los países puedan incrementar durante cuatro años hasta un 1,5% del PIB anualmente; es decir, les permitiría aumentar proporcionalmente la inversión en Defensa sin penalización fiscal hasta el año 2029. Así, esperan poder liberar hasta 650 mil millones de euros entre el 2025 y el 2029, para poder destinarlos a áreas de Defensa, sin afectar significativamente otras áreas de bienestar (Comisión Europea, 2025).

Otra mención se hace a la conformación de un “Mercado europeo único para la Defensa”, el cual busca simplificar las normativas y los procedimientos de compras dentro de los países miembros de la Comunidad Europea. Se espera que esta simplificación pueda generar una economía de escala en la industria de Defensa y reduzca la fragmentación e incompatibilidad entre éstas. Un ejemplo de estas medidas fue la publicada durante el mes de junio del 2025 denominada “*Defence Readiness Omnibus*”, la cual introdujo mecanismos de aceleración para proyectos de Defensa con reducción de plazos hasta sesenta días, flexibilidad para las compras conjuntas de material bélico entre países, clarificación en regulaciones internas de tipo ambientales, legales o de competencia, reducción de labores administrativas, entre otras medidas (Comisión Europea, 2025).

Respecto a la preferencia por la compra de equipamiento de origen europeo, el documento expresamente señaló que debía primar la adquisición de productos de este continente sobre otros proveedores externos como Estados Unidos o China. En general, solo debía mirarse fuera de Europa si no existían alternativas europeas que cumplan con los plazos o precios requeridos. Así, se estaría buscando no solo fortalecer la industria local, el incrementar la ocupación laboral y la generación de nuevas tecnologías en suelos euro-

peos, sino también el garantizar la seguridad de suministros y repuestos, pues se reduciría la dependencia de proveedores externos.

El Libro Blanco 2025 no solo estableció estos mecanismos económicos para conducir el camino de la inversión, sino también vio necesidades técnicas de índole militar. A través del lanzamiento de proyectos conjuntos de interés común, se pretende que se genere material militar en áreas de inteligencia artificial, misiles, unidades no tripuladas y ciberdefensa. Para estimular estas áreas en particular, estos proyectos contarían con incentivos financiados en parte por la Unión Europea y apoyo a la producción en escala. Inicialmente, este programa contemplaría una inversión de 1.200 millones de euros entre los años 2025 y 2027, más unos 300 millones de euros exclusivamente en apoyo a la industria militar ucraniana, con el fin de lograr su integración a la base tecnológica europea en un corto plazo (Consejo de la Unión Europea, 2025).

Desde un punto de vista de la eficiencia en logística, el Libro Blanco propuso la creación de un sistema de garantías de suministros en Defensa, el cual actuaría como una autoridad regulatoria dentro del continente para monitorear las cadenas de suministros, gestionar las crisis de abastecimiento y coordinar respuestas ante emergencias logísticas, evitando así la interrupción de la producción.

Finalmente, y buscando una primera conclusión parcial a este texto, el Libro Blanco del año 2025 supone un cambio del paradigma en la Política de Defensa de Europa. Además del incremento en Defensa, se pretende redefinir una estrategia industrial que soporte el esfuerzo planteado. Entonces, una primera respuesta al dilema de Samuelson para equipar las necesidades en Defensa y bienestar se plasma en la consolidación del mercado europeo de índole militar, no solo con un incremento de recursos, sino con una respuesta integrada en autonomía tecnológica y robustecimiento industrial. El ambicioso objetivo de crear una industria competitiva e independiente de externos se enlaza con la realidad del mundo actual, en observación a nuevas áreas tecnológicas que irrumpen en los conflictos modernos, y a la dependencia que genera las adquisiciones en Defensa, pues los “cañones” adquiridos deben tener un sistema logístico que les provea funcionamiento en el tiempo.

Entonces, esta solución parcial no resolvería binariamente cuantos más cañones o cuanta mantequilla se adquirirá, sino que pretende transformar la industria de Defensa para que la inversión en este rubro traiga réditos directamente a la población local, sea en trabajos, tecnología y en seguridad. Así, ambas variables de este dilema podrían quedar satisfechas en un mediano plazo, manteniendo la legitimidad social necesaria en países democráticos. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos ya vistos, el escenario ha hecho que se replanteen algunas alternativas que parecían superadas en el tiempo.

Revalorizando la seguridad: las minas antipersonales como opción

El año 1997, a través de la Convención de Ottawa, también conocida como la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales, se marcó un hito en el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Por este tratado, los más de ciento sesenta países signatarios se comprometieron a no usar, almacenar, producir ni transferir minas antipersonales, e incluso a destruir aquellas existentes en sus arsenales (Naciones Unidas, 1997). El nuevo escenario iniciado por la guerra en Ucrania ha puesto a prueba algunos de los principios fundamentales de la convención, por lo que varios países iniciaron procesos de revisión de

su adhesión, argumentando que la situación de amenaza directa a sus fronteras justifica un enfoque más pragmático en materia de defensa territorial.

La situación en Polonia fue planteada durante el año 2024 desde el Ministerio de Defensa, ocasión que su ministro declaró ante el parlamento que las condiciones actuales exigían una doctrina de defensa total, incluyendo la posibilidad de reintroducir sistemas de defensa terrestres. En junio de 2025, el Congreso polaco aprobó la salida al Tratado de Ottawa con una gran mayoría de 413 votos a favor y solo 15 en contra, lo que fue nuevamente reforzado desde el Ministerio de Defensa, haciendo alusión a que esta situación era de vital importancia para garantizar la seguridad de la región, no debiendo esta nación estar atada a tratados firmados bajo otros contextos geopolíticos distintos y que le impidan la defensa de su territorio (Europa Press, 2025). Debido a la cercanía geográfica con Ucrania, en Polonia se ha intensificado el debate interno sobre la flexibilización de sus compromisos internacionales en aras de defender su territorio. El esfuerzo comenzó mucho antes y se materializó con el incremento en su presupuesto militar durante el año 2022 duplicando la inversión, de catorce mil millones de euros a casi veintinueve mil millones (Datos Macro). Este aumento le permitió posicionarse como el país europeo con mayor PIB porcentual dedicado a Defensa. Polonia advertía ya desde el año 2008 un problema con su vecino oriental cuando, tras las acciones rusas en Georgia y el arribo de misiles americanos Patriot en territorio polaco, el subjefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas rusas, Anatoly Nogovitsyn, declaraba que “Polonia, al desplegar este sistema de misiles, se estaba exponiendo a sí mismo a un ataque” (NBC News, 2008).

Esta percepción polaca de amenaza le llevó a buscar alianzas más estrechas con países con capacidad nuclear, considerando que la OTAN podría demorar en responder o limitar el uso de las armas de este tipo. En mayo de 2025, el presidente francés Emmanuel Macron recibió al primer ministro polaco Donald Tusk para firmar el Tratado de Cooperación y Amistad Reforzada, el cual contiene una cláusula de apoyo militar en caso de ataque contra cualquiera de los dos países y abarca colaboración en áreas de la industria de Defensa, economía, agricultura y ciencias (Cancillería de Polonia, 2025). Hasta ahora, Francia solo había asumido este compromiso con Alemania.

Para Finlandia, esta realidad también está presente dada la larga frontera que comparte con Rusia, de cuyo país se ha incrementado la percepción de desconfianza. Podría decirse que el primer paso dado por Finlandia fue su ingreso formal a la OTAN el año 2023, pero el vuelco real hacia una nueva visión de seguridad se produjo cuando su Congreso nacional votó también a favor de retirarse del Tratado de Ottawa en junio de 2025 y en una misma línea a como lo hiciera Polonia. En aquella ocasión el presidente de Finlandia declaró que “la realidad al final es que tenemos como vecino un Estado imperialista agresivo llamado Rusia, que no es miembro del Tratado de Ottawa y que utiliza minas terrestres sin piedad” (Reuters, 2025), lo que refleja la no reciprocidad entre políticas defensivas entre países vecinos en Europa. En cierta forma esta aproximación a revisar los tratados fue con cautela, mezclándose las opiniones de la comunidad, las declaraciones públicas y las modificaciones a las políticas de Defensa. Finalizando el año 2024, y en observación a los conflictos actuales, el ministro de Defensa Antti Hakkanen comentó sobre el cambio de postura en su concepto defensivo: “Hemos examinado de cerca cómo opera Rusia en Ucrania, en concreto su uso masivo de infantería y de minas (...). Este problema de la infantería es uno de los argumentos que justifican el evaluar del uso de minas antipersonal” (Kauranen, 2024).

Los países bálticos también se sumaron a esta iniciativa de retirarse del Tratado, acompañando a Polonia en una declaración conjunta durante marzo de 2025, y encabezada por los respectivos ministros de Defensa:

Creemos que, en el entorno de seguridad actual, es más importante proporcionar a nuestras Fuerzas Armadas flexibilidad y elección sobre el uso potencial de sistemas y soluciones de armas modernos, con el fin de fortalecer la defensa del flanco oriental amenazado de la Alianza. A la luz de estas consideraciones, nosotros, los ministros de Defensa de Estonia, Letonia, Lituania y Polonia, recomendamos por unanimidad la terminación de la Convención de Ottawa. Nuestra decisión es un mensaje claro: nuestros países están listos y pueden usar cualquier medio necesario para defender nuestro territorio y libertad (Ministerio de Defensa de Polonia, 2025).

Así, los respectivos parlamentos aprobaron estas medidas durante mayo y junio del mismo año 2025, lo que suma a cinco países que han adoptado esta nueva aproximación para solucionar su problema vecinal.

Los argumentos tienden a aglutinarse en visiones defensivas, donde la táctica empleada por Rusia, nación no adherida a este tratado, ha demostrado tener una gran capacidad motorizada para sus acciones bélicas. En términos del terreno donde se combate, quienes defienden el uso de las minas argumentan que aun en los actuales escenarios de la guerra defensiva, demostrados por el conflicto en Ucrania, las minas pueden ser clave para detener o ralentizar avances mecanizados. La doctrina rusa de guerra terrestre contempla el uso masivo de blindados y artillería, lo que ha hecho repensar viejos sistemas de defensa estática y alejarse de las restricciones impuestas por el Tratado de Ottawa, desarmando injustificadamente a naciones que podrían verse enfrentadas por ofensivas convencionales y que, además de todo, nunca han reconocido la validez de estos tratados.

Observando los efectos: consecuencias en el Derecho Internacional Humanitario

El DIH, consolidado a lo largo del siglo XX mediante tratados como las Convenciones de Ginebra y la Convención de Ottawa, puede decirse que enfrenta una etapa de tensión y adaptación frente a los conflictos armados contemporáneos. En particular, la guerra en Ucrania ha desafiado algunos de sus principios más arraigados, como la prohibición del uso de armamento indiscriminado y la obligación de distinguir entre combatientes y civiles, situación impracticable si existen áreas minadas. La Convención de Ottawa, que prohibió en 1997 el uso de minas antipersonales, es uno de los ejemplos más ilustrativos al respecto. Si bien su adopción fue considerada un hito en la evolución del DIH, su aplicación actual ha sido cuestionada por algunos Estados que enfrentan amenazas convencionales en sus fronteras. Como se explicó en párrafos anteriores, países como Polonia y Finlandia iniciaron procesos de revisión interna que sugieren una reinterpretación pragmática del tratado, poniendo en evidencia el choque entre el imperativo moral del desarme y las necesidades defensivas derivadas de una guerra convencional de alta intensidad.

Desde un punto de vista jurídico, la retirada de un tratado multilateral como la Convención de Ottawa implica complejidades tanto normativas como diplomáticas. Según el artículo 56 de la Convención de Viena del año 1969, relativo al Derecho de los Tratados, un Estado parte puede retirarse de un tratado si este no contiene una cláusula específica

sobre denuncia, pero solo si se produce un cambio fundamental en las circunstancias. En concordancia con la Convención de Ottawa, en su artículo 20, este sí contempla la posibilidad de retiro, haciendo alusión a que el retiro sea en ejercicio de su soberanía nacional, en razón sus intereses nacionales, lo cual debe ser notificado con al menos seis meses de antelación a los Estados parte, al depositario de este tratado y al Consejo de Seguridad de la ONU (Naciones Unidas, 1997).

El debate no se ha limitado a una esfera nacional, principalmente porque las revisiones de tratados asociados a la seguridad humana no son bienvenidas dentro de la comunidad internacional. Las desvinculaciones con la Convención de Ottawa han suscitado preocupaciones en organismos internacionales, en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH) y en ONG especializadas. La organización Human Rights Watch (HRW) advirtió en un informe del año 2024 que los retrocesos en las normativas del Tratado de Ottawa podrían generar un *efecto dominó* de consecuencias catastróficas entre sus países signatarios, reviviendo prácticas militares que han dejado más de cien mil muertos y mutilados en las últimas tres décadas, donde el 80% de las víctimas corresponden a civiles (HRW, 2024).

Al respecto, también se han manifestado algunas organizaciones de Derechos Humanos que insisten en los riesgos asociados al uso de estas minas terrestres, especialmente en los daños a civiles y los costos de desminados, indicando que los perjuicios sobre la población superarían cualquier ventaja táctica de corto plazo. Sobre esto, el CICR y la OACNUDH han advertido sobre los riesgos de flexibilizar el marco legal del DIH, flexibilizando los acuerdos que se firman en la paz, pero se abandonan durante las crisis. En su informe anual de 2024, el CICR rechazó este actuar y lamentó que “algunos Estados Partes consideran estos tratados como instrumentos que se adoptan en tiempo de paz y estabilidad, pero que se abandonan al enfrentar una amenaza de seguridad grave o durante un conflicto armado” (CICR, 2024, p.54). El Alto Comisionado austriaco Volker Türk expresó su preocupación ante la salida de algunas naciones de los convenios pactados y, en directa relación a la Convención de Ottawa, esta “se concibió principalmente para regir la conducta de las partes en los conflictos armados. Respetarlos en tiempos de paz para luego retirarse en tiempos de guerra o por consideraciones de seguridad nacional invocadas recientemente perjudica gravemente el marco del DIH” (Naciones Unidas, 2025).

La Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha sostenido que los compromisos asumidos en materia de DIH constituyen obligaciones *erga omnes*, es decir, exigibles frente a la comunidad internacional en su conjunto (Lepard, 2010, pp. 261-269). En el marco del conflicto de los Balcanes y los juicios derivados del genocidio en Srebrenica, la CIJ estableció que el deber de prevenir estos crímenes y proteger a los civiles no puede ser sustituido por la lógica militar o estratégica de un Estado. Esta lógica de anteponer al individuo humano por sobre la conveniencia táctica para retornar a las minas, puede servir de precedente invocado por terceros para cuestionar los retrocesos en la aplicación de normas como las contenidas en Ottawa.

Bajo estos nuevos escenarios, es posible que se observen otras consecuencias a mediano plazo, como la reevaluación de otros tratados que también podrían ser vistos como defensivos. Pese a su robusto mecanismo de verificación creado para su control, también podría verse *reevaluada* la Convención sobre las Armas Químicas que prohíbe la posesión,

desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento, transferencia y uso de armas químicas. A diferencia del Tratado de Ottawa, esta convención implementa un ente de control sobre su cumplimiento. A través de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) creada específicamente durante la Convención, es posible revistar a los países miembros, evaluando en tiempo real la conformidad de los éstos con sus obligaciones.

Como conclusión parcial, se estima que esta situación ha hecho enfrentar una prueba decisiva al DIH. La irrupción de fuerzas militares convencionales, la reaparición de conflictos de alta intensidad en el continente europeo y la presión de actores estatales por modificar los compromisos internacionales adquiridos han generado un entorno volátil que exige una reflexión crítica y multilateral. Junto a estas implicancias del Derecho Internacional, también se abre un debate sobre las minas antipersonal, representando una tensión profunda entre realismo estratégico y el respeto a la seguridad humana. Cuando algunos países al este de Europa han flexibilizado sus compromisos, en miras de reforzar sus defensas territoriales, otros actores internacionales continúan recordando que la verdadera seguridad se construye también sobre la base del respeto al Derecho Internacional y la protección de los Derechos Humanos. Este último pensamiento idealista mantiene la controversia encendida y en constante evolución mientras persista el conflicto en Ucrania. Quienes han retornado al uso de las minas antipersonales coinciden en que cualquier cambio doctrinal debe enmarcarse en el respeto a los valores democráticos, pero han declarado que la Defensa Nacional no puede subordinarse por completo a tratados firmados en un contexto histórico radicalmente diferente. Este pragmatismo, comprensible en el actual escenario europeo, corre el riesgo de erosionar décadas de avances en DIH y en replantear la pertinencia de tratados como la eliminación de este tipo de armas. Si se involuciona en el uso de las minas terrestres, podría hacer revisar otras limitaciones ya pactadas en los conflictos armados.

Analizando algunas consecuencias para el futuro

Las nuevas percepciones de amenaza que han surgido producto al conflicto en Ucrania, marcan un punto de inflexión en la geopolítica internacional, cuyas consecuencias se extienden más allá del campo de batalla. Las dinámicas que emergen a partir de esta guerra no solo reconfiguran el equilibrio de poder en Europa del Este, sino que también desafían las arquitecturas de seguridad construidas desde el fin de la Guerra Fría. A medida que se prolonga el enfrentamiento, se han abierto diferentes escenarios para el futuro europeo, desde una Europa fuerte y prestigiada; un escenario de desconfianza en el frente oriental de Europa, con acceso a material nuclear; hasta un escenario donde proliferarán acuerdos multilaterales en el que la ONU será excluida.

Junto con las consecuencias, este documento observará cinco conclusiones parciales a lo desarrollado, exponiendo algunas temáticas que es necesario mantener bajo vigilancia en este nuevo contexto internacional.

- **Fortalecimiento geopolítico de Europa**

Una de las transformaciones más notables tras la invasión rusa de Ucrania ha sido la aceleración de una identidad europea más centrada en la seguridad y la autonomía estratégica. La perspectiva de un conflicto en el vecindario, con el fracaso del Derecho Internacional como un ente que logre defender a países pequeños, ha forzado a la Unión Europea a abandonar su tradicional reticencia a la lógica de poder y abrazar una narrativa geopolí-

tica: la adopción de una Europa fuerte y autónoma. El año 2022, escasos días después del ataque ruso, el Consejo Europeo lanzó un plan de acción denominado Brújula Estratégica con el fin de encaminar al continente con una visión estratégica y objetivos comunes que reforzarían la política y defensa de la Unión Europea hasta el año 2030. Junto con esta publicación, se creó un fondo europeo para financiar armamento a países externos a la Unión como Ucrania, ilustrando esta evolución.

Al esperarse un mayor gasto programado para inversión en Defensa, es muy posible que surjan nuevas alianzas comerciales, se requiera una coordinación reforzada (¿o forzada?) en materia de Defensa industrial entre los países y se produzca una política exterior más cohesionada. Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones internas, especialmente entre países con visiones divergentes sobre el rol que cumplirá Estados Unidos, el grado de autonomía estratégica deseado y la dualidad que representa este país como miembro de la OTAN, pero fuera de la Unión Europea.

- **Postura europea frente a Rusia**

El escenario actual deja a Rusia en una posición difícil. Es innegable que este país ha demostrado capacidad de adaptación militar y económica frente a las sanciones occidentales, pero no puede ocultarse un desgaste natural producto del conflicto. Se puede decir que su economía ha debido reorientarse hacia una lógica *clausewiana* de guerra total, lo cual puede generar vulnerabilidades estructurales en un mediano plazo.

La consecuencia de que países fronterizos a Rusia hayan optado por retomar el uso de minas antipersonales como fue mencionado previamente, deja de manifiesto la desconfianza que están experimentando respecto a este país y su gobernante. Una consecuencia posterior involucra el aislamiento diplomático ruso, motivándolo a buscar alianzas en China, Corea del Norte e Irán.

Independiente de los posibles escenarios que podrían derivarse de un ejercicio de prospección, es cierto que existen múltiples riesgos para la estabilidad regional. Tanto un colapso ruso como un estancamiento o congelamiento de las acciones bélicas, suponen alternativas que van desde el uso de armas de destrucción masiva hasta conflictos menores en las periferias de Europa. Por esto, estas revisiones en Defensa ofrecen a Europa una estrategia disuasiva que le permite fortalecer la industria y a su vez reposicionarse en el mundo como un actor principal.

- **Reconfiguración del orden internacional**

¿Es la ONU un actor protagónico en los conflictos modernos? Pese a que este cuestionamiento no es nuevo, cada día que se observan acciones militares en el mundo vuelven las sombras sobre este organismo y su validez en el orden mundial. Ciertamente es que sus limitaciones vienen desde su conformación, pero desde la invasión rusa han resurgido ideas de reformar su Consejo de Seguridad o de conformar mecanismos paralelos, con fuerzas militares *ad hoc*, que sean integradas por países que libremente aporten miembros y medios, que actúen cuando no se logre generar un mandato del Consejo Seguridad.

Sin escaparse a la creación de nuevas organizaciones, la OTAN podría ocupar este espacio como garante de la paz, pero su actuar está limitado a sus países miembros en una

defensa colectiva de sus intereses. La única vez que fue activada este concepto de defensa colectiva fue cuando Estados Unidos llamó a defenderse contra el terrorismo tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Incluso, no se invocaron ante las violaciones al espacio aéreo polaco por misiles rusos, aunque hubiesen ocasionado las muertes de civiles como ocurriera en noviembre de 2022 en el poblado de Przewodow. Rusia al no reconocer la intención de estas acciones, asociándola a errores en la operación, no fueron entregados los méritos suficientes para escalar el conflicto a una esfera global.

Ante la inacción de la ONU y lo que significaría que la OTAN actúe militarmente, el realismo político ha originado nuevas formas de multilateralismo en el mundo. Así como Polonia ya ha buscado aliados en Europa para estrechar sus vínculos defensivos, es probable que se intensifiquen estas alianzas de oportunidad entre naciones que comparten valores similares o intereses en común, en detrimento de mecanismo universales o ya establecidos al alero de la ONU.

- **Consecuencias en el Derecho Internacional**

Ya tratado anteriormente, el Derecho Internacional se ha visto puesto a prueba una vez más, cuestionándose o reinterpretándose esta vez la utilidad práctica del Tratado de Ottawa, en virtud de la necesidad de brindar seguridad a las naciones. El cuestionamiento afecta al principio *jus ad bellum*, o el derecho sobre el empleo de la fuerza, que la Carta de las Naciones Unidas justifica en acciones emprendidas en el marco de la legítima defensa. Esta necesidad de defensa ante potenciales adversarios está generando un reajuste pragmático que cualquier miembro de una escuela de pensamiento realista avalaría, siendo valorado la flexibilidad legal y la adaptación a los tratados en pos de los conflictos actuales.

Algunos teóricos podrían decir que puede generarse una escalada o efecto dominó respecto al cumplimiento de esta norma u otras que ya hubiesen sido adoptadas por los Estados. Las armas *prohibidas* podrían no ser tan prohibidas si las naciones ponen su defensa por sobre sus acuerdos. Sin embargo, la salida del Tratado de Ottawa por parte de cinco naciones europeas no significa necesariamente una regresión normativa, sino un revisionismo de sus condiciones de seguridad frente a un país fronterizo que no tiene firmado los mismos acuerdos.

Especial atención deberá tenerse en campos donde los acuerdos y legislación multilateral deben destacar e imponerse sobre las naciones: el DIH. Sus principios fundamentales de distinción, proporcionalidad, humanidad y necesidad militar pueden confundirse con la proliferación de armas autónomas o con el regreso de las minas antipersonales, en un marco de redefinición de normas que deba hacer frente a conflictos híbridos.

- **Control de la escalada y gobernanza posterior al conflicto**

En primero lugar, este escenario de reposicionamiento de Europa en el concierto mundial entrega protagonismo que, junto con la alianza militar OTAN, pone a este continente como una potencial amenaza ante la visión rusa de su seguridad. Las doctrinas nucleares rusas no descartan el uso de armas atómicas en caso de amenazas existenciales, por lo que las crisis no deben derivar en escalamiento incontrolado. Por ambigua que pueda ser la percepción de una nación de sentirse amenazado hasta un nivel existencial, el disponer de arsenal nuclear entrega un factor adicional a los problemas que enfrenta

Europa. La contradicción recae entonces en incluir a Ucrania dentro de la OTAN y agravar la percepción de inseguridad que vive Rusia, o minar preventivamente la frontera oriental de la Unión Europea exponiendo al mundo que perciben a Rusia como un enemigo directo, con desconfianza en su actuar.

En segundo lugar, el conflicto en Ucrania supone un desafío a largo plazo para Europa, quienes tendrán que aportar en su reconstrucción. Independiente a los altos montos económicos que serán requeridos, existe el riesgo social de que fuerzas no democráticas permeen dentro del sistema político. No debería transformarse este país en un nuevo foco que reabra heridas de la Guerra Fría en el continente. El conflicto en los Balcanes puede servir como experiencia para apoyar en una gobernanza estable, que no excluya a grupos étnicos ni marginados dentro del proceso de reconstrucción, con instituciones sólidas, validadas internacionalmente y con apoyos militares de la OTAN o la Unión Europea en caso de ser necesario.

Finalmente...

Viejos dilemas aquejan al viejo continente. Desde la priorización en gastos de Defensa por sobre otras necesidades, hasta el restarse de tratados de restricción de armas que habían sido retiradas de los arsenales. Estos reajustes, aún en desarrollo, representan una transformación histórica en el equilibrio de poder que experimentará Europa durante los próximos años. A su vez, la incapacidad que ha demostrado el Derecho Internacional para lidiar con los conflictos ha dejado en evidencia que, ante la amenaza de agresión, las prioridades se redefinen y los tratados se reevalúan.

Como peroración o reflexión para analizar en otro artículo, es necesario preguntarse por el futuro de estos recursos inyectados a un sector tan particular como es la Defensa. ¿Cómo será gastado este dinero adicional? ¿Habrá algún ente beneficiado que le convenga mantener la situación en conflicto? ¿Será solucionado realmente el problema de brecha de capacidades que requieren los países o es solamente para enriquecer el sector armamentístico? ¿Se logrará en Europa una independencia logística que les permita no depender de otros mercados? Y respecto a los tratados firmados, ¿es sostenible mantener compromisos humanitarios firmados en contextos diferentes? ¿Es posible equilibrar los principios del Derecho Internacional con la necesidad de preservar la soberanía nacional?

Las respuestas las traerá el tiempo, y los viejos dilemas seguirán siendo temas que deberán conversarse por las nuevas generaciones, dado que la Seguridad y Defensa Nacional están por sobre la adquisición de mejor o más refinada *mantequilla*.

REFERENCIAS

- Bunderstag (2022, febrero). Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag. *bundesregierung-de*. (s.p) En: https://www-bundesregierung-de.translate.goog/breg-en/service/archive/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc.
- Cancillería de Polonia (2025, julio). Poland and France Sign Historic Security and Cooperation Treaty in Nancy (s.p). <https://www.gov.pl/web/primeminister/poland-and-france-sign-historic-security-and-cooperation-treaty-in-nancy>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2024, octubre). *El Derecho Internacional Humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*. Ginebra, Suiza. <https://shop.icrc.org/international-humanitarian-law-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts-building-a-culture-of-compliance-for-ihl-to-protect-humanity-in-today-s-and-future-conflicts-pdf-en-1.html>.
- Comisión Europea (2025, marzo). Declaración de la presidente de la Comisión Europea, Ursula von der Leyer sobre el paquete de Defensa. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/declaracion-la-prensa-de-la-presidenta-von-der-leyen-sobre-el-paquete-de-defensa-2025-03-04_es.
- Comisión Europea (2024, noviembre) Discurso de la presidente de la Comisión Europea, Ursula von der Leyer al plenario del Parlamento Europeo. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_24_6084.
- Comisión Europea (2025, junio). *New simplification proposal will speed up defence investments in the EU*. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/new-simplification-proposal-will-speed-defence-investments-eu-2025-06-17_en?utm.com
- Consejo de la Unión Europea (2025, junio). *European Defence Industry Programme: Council ready to start negotiations with the European Parliament*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/23/european-defence-industry-programme-council-ready-to-start-negotiations-with-the-european-parliament/?utm.com>
- Datos macro. Polonia gasto público en Defensa. <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/Polonia>.
- DW (2025, marzo). Bundestag aprueba el aumento del gasto en defensa. <https://www.dw.com/es/alemania-aprueba-histórica-reforma-constitucional-para-aumentar-gasto-en-defensa/a-71962226>.
- Europa Press Internacional (2025, junio). *El Parlamento de Polonia da el visto bueno a la retirada del país del tratado que prohíbe las minas antipersona*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-parlamento-polonia-da-visto-bueno-retirada-pais-tratado-prohibe-minas-antipersona-20250626134002.html>.

- Human Rights Watch (2024). *Reporte del Landmine Monitor*. p. 41. <https://backend.icblc-mc.org/assets/reports/Landmine-Monitors/LMM2024/Downloads/Landmine-Monitor-2024-Final-Web.pdf>.
- Kauranen, A. (2024) *Finland considering exiting anti-personnel landmine treaty, minister says*. <https://www.reuters.com/world/uk/finland-considering-exiting-anti-personnel-landmine-treaty-minister-says-2024-12-18/>.
- La Maison Elysee (2022, septiembre). Speech by the President of the French Republic at the conference of ambassadors. Paris. <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2022/09/01/speech-by-the-president-of-the-french-republic-at-the-conference-of-ambassadors-1>.
- Lepard, B. (2010) Defining Erga Omnes Customary Norms. *Customary International Law*. Cambridge University Press.
- Ministerio de Defensa de España (2022, noviembre) Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Madrid. https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional de Polonia (2025, marzo). *Statement by the Estonian, Latvian, Lithuanian, and Polish Ministers of Defence on Withdrawal from the Ottawa Convention*. <https://www.gov.pl/web/national-defence/statement-by-the-estonian-latvian-lithuanian-and-polish-ministers-of-defence-on-withdrawal-from-the-ottawa-convention>.
- Naciones Unidas (1997, septiembre). Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.44_convention%20antipersonnel%20mines.pdf.
- Naciones Unidas (2025, julio). *Volker Türk, Jefe de Derechos Humanos, muestra su alarma por las medidas encaminadas a retirarse de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal*. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/07/un-human-rights-chief-volker-turk-gravely-alarmed-steps-withdraw-anti?sub-site=HRC>.
- National Security Strategy (2025). Security for the British people in a dangerous world. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/685ab0da72588f418862075c/E03360428_National_Security_Strategy_Accessible.pdf.
- NBC News (2008, agosto). *Russia: Poland risks attack due to U.S. missiles*. <https://www.nbcnews.com/id/wbna26203430>.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (2023, julio). Comunicado Oficial de la cumbre de Vilnius, Lituania. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (2025, junio). Cumbre 2025. En: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/235800.htm>.

- Organización del Tratado del Atlántico Norte (2024). Reporte Anual del Secretario General año 2023. Bruselas, Bélgica. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf.
- Organización del Tratado Atlántico Norte (2025). Reporte Anual del Secretario General año 2024. Bruselas, Bélgica. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2025/4/pdf/sgar24-en.pdf.
- Reuters (2025, junio). *Finnish parliament votes to exit landmines treaty due to Russia threat*. <https://www.reuters.com/world/europe/finnish-parliament-votes-exit-landmines-treaty-due-russia-threat-2025-06-19/>.
- Samuelson, P; Nordhaus, W. (2005). Economía. Decimoctava edición. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Unión Europea (2025, marzo). White Paper for European Defence - Readiness 2030. https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20-%20Readiness%202030.pdf.
- Witney, N. (2025). From reliance to dependence: The risks of “NATO first”. *European Council of Foreign Relations*. <https://ecfr.eu/article/from-reliance-to-dependence-the-risks-of-nato-first/>.

¿Y SI VOLVEMOS A LO FUNDAMENTAL? POR UN REALISMO ULTRAPERIFÉRICO

Sólo un programa de política exterior simple y claro, accesible a todos, ni superior ni inferior a nuestras posibilidades, podrá reunir las energías... y garantizar el progreso de nuestra nación hacia su destino"
(Coulondre, 197)

RAÚL ANDRÉS SANHUEZA CARVAJAL•

RESUMEN

Dentro del enriquecimiento de los enfoques teóricos sobre la política internacional, propongo un marco conceptual para afirmar la existencia de países ultraperiféricos. Su consideración resulta del análisis de la estructura del Sistema Internacional y de su dinámica, caracterizada en su política exterior.

Estructuralmente, considero los órdenes internacionales y las dicotomías "estructura-superestructura" y "centro-periferias". Ambas permiten distinguir un grupo de Estados que, insertos en regiones carentes de liderazgo endógeno consolidado e imposibilitados de acceder a dicho liderazgo, mantienen vínculos privilegiados con países centrales extrarregionales.

Dinámicamente, considero la política exterior de esos Estados -inspirada en su condición- a partir del énfasis en los intereses y el poder nacional, con un acento particular en la acción bilateral a nivel de la estructura del sistema. En el mismo sentido, avizoro los procesos internos que determinan la coherencia de estos Estados, clave para su supervivencia.

Palabras clave: Política exterior; realismo ultraperiférico; estructura y superestructura; interés nacional; poder nacional.

-
- Abogado y diplomático. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; Magíster en Ciencia Política por la Universidad de París III; diplomado en la Escuela Diplomática (España), la Academia Diplomática (Chile) y el Instituto Nacional de Administración Pública (Francia); y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción (Chile). Profesor colaborador en el Programa de Doctorado de Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. En la actualidad se desempeña como Investigador Senior del Instituto Libertad. raulsanhuezacarvajal@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5811-8448>
 - ∞ Fecha de recepción: 030925 - Fecha de aceptación: 181225.

WHAT IF WE GO BACK TO THE BASICS? TOWARDS AN ULTRA-PERIPHERAL REALISM

ABSTRACT

As part of enriching theoretical approaches to international politics, I propose a conceptual framework for affirming the existence of ultra-peripheral countries. Its consideration stems from an analysis of the structure of the International System and its dynamics, characterized by their foreign policy.

Structurally, I consider the international orders and the dichotomies “structure-superstructure” and “core-periphery.” Both allow us to distinguish a group of states that, embedded in regions lacking consolidated endogenous leadership and unable to access such leadership, maintain privileged ties with core countries outside the region.

Dynamically, I consider the foreign policy of these states—inspired by their status—based on an emphasis on national interests and power, with a particular emphasis on bilateral action at the level of the system’s structure. Similarly, I consider the internal processes that determine the coherence of these states, key to their survival.

Key words: Foreign policy; ultra-peripheral realism; structure and superstructure; national interest; national power.

E SE VOLTÁSSEMOS AO BÁSICO? RUMO A UM REALISMO ULTRAPERIFÉRICO

RESUMO

Como parte do enriquecimento de abordagens teóricas à política internacional, proponho um arcabouço conceitual para a afirmação da existência de países ultraperiféricos. Sua consideração decorre de uma análise da estrutura do Sistema Internacional e de sua dinâmica, caracterizada por sua política externa.

Estruturalmente, considero as ordens internacionais e as dicotomias “estrutura-superestrutura” e “núcleo-periferia”. Ambas nos permitem distinguir um grupo de Estados que, inseridos em regiões sem liderança endógena consolidada e sem acesso a essa liderança, mantêm laços privilegiados com países centrais fora da região.

Dinamicamente, considero a política externa desses Estados —inspirada em seu status — baseada na ênfase nos interesses e no poder nacionais, com ênfase particular na ação bilateral no nível da estrutura do sistema. Da mesma forma, considero os processos internos que determinam a coerência desses Estados, essenciais para sua sobrevivência.

Palabras-chave: *Política externa; realismo ultraperiférico; estrutura e superestrutura; interesse nacional; poder nacional.*

Introducción

La primera cátedra de Política Internacional se creó en Aberyswyth (Gales), en 1919. En América Latina, la primera licenciatura sobre la materia se estableció en la entonces Universidad Nacional del Litoral (UNL) –actual Universidad de Rosario–, República Argentina, en 1922.

En este siglo, las relaciones internacionales han acogido diferentes perspectivas, enfoques y tradiciones de pensamiento, destacándose el predominio de visiones realistas e idealistas, cuyas divergencias afloran periódicamente, a partir de un diálogo que involucra revisiones y matices, constitutivos de versiones clásicas y renovadas. Los mismos principios y cosmovisiones, se encuentran en el centro de los diseños de las políticas exteriores de los países.

Desde la década de 1960, las relaciones internacionales transitaron una etapa dinámica con diálogos, debates y polémicas entre los enfoques existentes, viendo aparecer visiones críticas.

El panorama internacional conoció un punto de inflexión de alcance global en 1989, cuando el fin de la guerra fría generó un ‘momento occidental’ (asociado al predominio de Estados Unidos y Europa occidental) que cobijó ciertas ilusiones: se creyó que la globalización creaba democracia, que la economía promovía democracia, que los Estados-nación desaparecerían y prevalecerían las instituciones internacionales. Sobre estas premisas, Occidente prolongó su dominación mediante el multilateralismo institucional asambleario (organismos internacionales).

Ello, significó que la década de 1990 se impulsaran nuevas miradas (globalización) cuyo sesgo fue fuertemente economicista.

2024 consagró el fin de este ‘momento occidental’ y lanzó el desafío sistémico –dirigido a las grandes potencias– de constituir un nuevo sistema, probablemente más westfaliano. En este sentido, entender los panoramas de la política exterior obliga a disponer de herramientas conceptuales que permitan valorar los fenómenos y advertir sus consecuencias, a partir de la convergencia entre saberes ‘teórico’ y ‘pragmático’¹.

1 “Toda ciencia... toda actividad práctica... implica conocimiento. Y este conocimiento puede ser de dos tipos... Al primer tipo de conocimiento lo llamaré conocimiento técnico o conocimiento de la técnica... toda actividad práctica, implica una técnica. En muchas actividades este conocimiento técnico se formula en normas... voluntariamente aprendidas, recordadas y, como solemos decir, puestas en práctica... su principal característica es que es susceptible de formularse con precisión... Al segundo tipo de conocimiento lo llamaré práctico, porque sólo existe en el uso, no es reflexivo y (a diferencia de la técnica) no puede formularse en reglas... Significa sólo que el método por el que puede ser compartido y convertirse en conocimiento común no es el método de una doctrina formulada. Y si lo consideramos bajo este punto de vista, no creo que sea desencaminado hablar de él como conocimiento tradicional” (Oakeshott 2017, 445-453).

El rasgo destacado del desarrollo teórico contemporáneo es la simultaneidad de visiones y perspectivas que evidencian la inexistencia de un enfoque teórico único, predominante y legitimado por la comunidad académica en su conjunto. La historia de la disciplina ha visto los ascensos y descensos de perspectivas teóricas, así como los acomodamientos, debates, diálogos, rupturas, y coexistencia de múltiples enfoques.

Este ensayo abordará dichas herramientas, formulando una propuesta conceptual aplicable a Chile y a países similares, que denominaré ‘realismo ultraperiférico’. Este planteamiento requiere maduración teórica y profundización. Sin embargo, creo que es un marco conceptual y un esquema teórico de política exterior; para ello, primero justificaré la utilización del realismo; luego, describiré sus principales elementos (órdenes internacionales y dicotomías estructura/superestructura y centro/periferias). Posteriormente, conceptualizaré la política exterior desde la perspectiva del realismo ultraperiférico, para terminar con algunas conclusiones.

¿Por qué el realismo?

Federico Nietzsche afirmó que la historia no era sino la refutación experimental del principio del orden moral (Nietzsche 2011); Yuval Harari agregó que las elecciones históricas no tendían al beneficio de la humanidad, pues nada probaba que el desarrollo histórico condujera inevitablemente a mejorar la condición humana (Harari 2018).

Que la historia no persiga fines morales no afecta su valor. Los hombres y sus pasiones son los mismos; así, similares causas suelen traer consigo similares efectos; los mismos hechos sugieren la posibilidad de las mismas conductas.

Ello, es aplicable a las comunidades humanas; en el siglo V a. de C., Tucídides creía que los Estados actuaban motivados por el miedo, la prosperidad y el honor; quince siglos después, reemplazando ‘prosperidad y honor’ por ‘interés y prestigio’, la afirmación es válida. Estudiar el pasado, permite entender el presente y avizorar el futuro.

Pese a las limitaciones (insuficiencias doctrinarias, diferencia entre saberes teórico y pragmático, estrategias de ‘formalidad elegante’), el sistema internacional puede analizarse a partir de las tradiciones de pensamiento, y de las escuelas teóricas de las relaciones internacionales.

La noción de tradición de pensamiento en las relaciones internacionales fue introducida por Martin Wight; “...pueden distinguirse tres tradiciones o líneas de pensamiento en constante competición entre sí, aunque dentro de cada una de ellas existen importantes diferencias de énfasis y argumentos entre unos autores y otros” (Del Arenal 1990, p. 96).

La tradición hobbesiana o realista describe las relaciones internacionales como un estado de conflicto. Los intereses de un Estado son excluyentes respecto de los de otros, siendo la guerra la actividad internacional característica; la paz es el espacio temporal entre la afirmación de un orden nacido de un conflicto, y el siguiente enfrentamiento.

La tradición kantiana o universalista define las relaciones internacionales, “...a partir de los lazos sociales transnacionales que unen a los individuos de nacionalidades diferentes. En esta tradición el Estado pierde relevancia a favor del individuo, cuyas relaciones en el marco de una potencial comunidad humana han de borrar el sistema de Estados. Se

parte de la idea de que en la comunidad humana los intereses de todos los hombres son idénticos. De ahí que las relaciones internacionales sean de carácter cooperativo puro” (Barbé 1995, p. 47).

La tradición grocciana o racionalista se sitúa en un intermedio y considera las relaciones internacionales como una sociedad de Estados. El conflicto es limitado por reglas e instituciones, las relaciones entre Estados se apartan del conflicto permanente y de la armonía de intereses, y la actividad internacional preferente es el comercio.

Estas perspectivas determinan las escuelas de relaciones internacionales. “En relaciones internacionales, existen cuatro tradiciones teóricas de importancia: realismo, liberalismo, Sociedad Internacional e IPE (Economía Política Internacional). Además, existe un grupo más diverso de perspectivas alternativas, que han ganado prominencia en años recientes” (Jackson y Sorensen 1999, p. 34).

Desde 1945, la transformación de la realidad internacional ha incorporado nuevos temas, lo que se ha acompañado de avances metodológicos y de diversificación de premisas. En los años ochenta –cuando se impuso el concepto de debate interparadigmático– se hablaba habitualmente de “tres paradigmas que articulan la disciplina... *paradigma realista*, *paradigma transnacionalista* y *paradigma estructuralista*” (Barbé 1995, 57).

El realismo es el paradigma central de las relaciones internacionales². “La ineludible necesidad de teoría en el estudio de la política mundial sugiere una... razón para explorar lo que aquí es denominado como realismo político y neorrealismo. Cualquiera sea la conclusión a la que se llegue acerca del valor del neorrealismo contemporáneo para el análisis de la política mundial de nuestro tiempo, es importante entender tanto al realismo como al neorrealismo, debido a su amplia aceptación en círculos académicos y políticos contemporáneos” (Keohane 1989, p. 4). “Desde hace casi medio siglo –publicación de la primera edición de ‘Politics Among Nations’– la teoría internacional realista ha estado en el centro del estudio de la política mundial en los Estados Unidos. Los académicos han encontrado en ella un marco útil para investigar la política mundial” (Doyle e Ikenberry 1997, p. 163).

2 “Ahora mismo compiten por la influencia entre nuestras elites políticas dos visiones rivales de las relaciones internacionales, la ‘nacional’ y la ‘transnacional’... Según la visión nacional, el objetivo de la política es mantener la ley, el orden, la paz, la libertad y la seguridad dentro de las fronteras de un Estado soberano. El modo de mantener la paz, en la visión nacional, es defender la soberanía nacional en todas las áreas en las que pueda estar amenazada y mantener un equilibrio de poder entre vecinos. A la conducta amenazante de cualquier Estado extranjero se debe responder con una contra-amenaza suficiente para disuadir la agresión. Y siempre que sea posible, se debe complementar el equilibrio de poder con pactos de no agresión y tratados que reconozcan intereses comunes, siempre que tales tratados no debiliten o comprometan la soberanía nacional (Scruton 2014, p. 103).

El programa de estudios realista fue enriquecido por los trabajos de Carlos Escudé sobre el realismo periférico³, y por una ola de investigación realista neoclásica, surgida a principios de los años 1990, que postuló que las variables internas condicionaban las decisiones de política exterior. Autores (Christensen, Friedberg, Schweller, Snyder, Wohlforth y Zakaria) mostraron que los Estados se adaptan a los cambios en su entorno externo en parte como resultado de sus estructuras y situaciones políticas internas y que los procesos políticos internos actuaban como correas de transmisión que canalizaban y redirigían las políticas de respuesta a las fuerzas externas. Los Estados reaccionaban de manera diferente a similares presiones y oportunidades sistémicas, y sus respuestas podían estar más motivadas por condicionamientos internos, que por factores sistémicos. Los realistas neoclásicos han ofrecido explicaciones para la expansión normal (Zakaria), la expansión excesiva (Snyder), la adaptación al declive relativo (Friedberg), cómo los líderes amplifican las amenazas externas para justificar la movilización interna (Christensen), y cómo las percepciones del equilibrio de poder afectan el comportamiento del Estado (Wohlforth) y las decisiones de alineamiento (Schweller).

Ello, confirma la validez de recurrir al realismo ultraperiférico como instrumento de análisis, debiendo abordar sus elementos sistémicos, y luego sus procedimientos, articulados por la política exterior.

Elementos sistémicos del realismo ultraperiférico

Detallar el contenido del realismo excede este artículo; comenzaré por referirme a la ‘comunidad internacional’, idea aparecida en centros académicos europeos y estadounidenses, organismos internacionales, y medios de comunicación, luego de la caída de la Unión Soviética.

El mito de la ‘comunidad internacional’ va al encuentro de las visiones nacionales que postulan que los ‘fundadores’—divinos o humanos— han elegido a un pueblo como único o excepcional. Históricamente, la idea de una comunidad, que supera los particularis-

3 Carlos Escudé, autor argentino, elaboró una teoría sobre el ‘Realismo Periférico’, que surgió como un análisis de la política exterior argentina, buscando otorgarle un carácter pragmático y dotarla de racionalidad. Entre sus obras se cuentan: *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, (1983); *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*, Buenos Aires, Editorial Belgrano (1983); *Patología del nacionalismo: el caso argentino*, Buenos Aires, Tesis Instituto Di Tella (1987); *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta (1992); *El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (1995); *Estado del Mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*, Buenos Aires, Ariel (1999); *Principios del Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumière (2012); “El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico”, en *Congreso de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la International Studies Association*, Buenos Aires (2014).

mos, es reciente y presupone la unidad de hecho y de derecho del género humano. Como tal, es una aspiración filosófica que se remonta a Kant⁴ y la Ilustración.

En el mundo, la gente no piensa las mismas cosas y por ende no existe una ‘comunidad’. Aunque todos quieren satisfacer sus necesidades y vivir en paz y seguridad, no todos tienen los mismos miedos, las mismas esperanzas, ni los mismos marcos conceptuales. Existen instituciones internacionales, pero ello no es suficiente para crear una homogeneidad de mentalidades; además, ante las crisis mundiales las reacciones han sido nacionales. La comunidad internacional no existe⁵.

Abordaré tres cuestiones básicas: el sistema y los órdenes internacionales, propios del realismo clásico y las dualidades estructura-superestructura y centro-periferias, aportes del pensamiento latinoamericano⁶.

1. Sistema y órdenes internacionales

El proceso por el cual grupos humanos acordaron normas de comportamiento con otros grupos, fue anterior al establecimiento de comunidades sedentarias. Desde ese momento, se puede hablar de un sistema internacional cuyos vectores se establecen a partir de dos esfuerzos: por una parte, los grupos humanos se constituyen hacia el interior y, por la otra, se vinculan hacia el exterior a través de los órdenes internacionales.

El primer orden internacional conocido se creó hace unos 4.500 años en Mesopotamia, cuando el crecimiento de las ciudades y la ampliación de los vínculos comerciales y político-militares, hicieron necesario establecer canales de comunicación y reglas de convivencia. Desde entonces, ha habido diferentes organizaciones territoriales (tribu, clan, ciudad, imperios, y el Estado como unidad fundamental desde el siglo XVII), y distintos órdenes internacionales.

Los centros académicos europeos y norteamericanos han caracterizado el sistema internacional como un sistema anárquico. Ello, no significa desorganizado; miles de acuerdos bilaterales y multilaterales, regímenes regionales y globales, normas e instituciones de diverso tipo sostienen el orden internacional. Desde las periferias, se advierte que no hay anarquía sino una ‘proto-jerarquía’. El sistema mundial es imperfecta e incipientemente

4 “Según la visión transnacional, la beligerancia entre Estados soberanos no puede prevenirse mediante la amenaza de la fuerza, sino solo sobre el imperio de la ley. Las disputas entre Estados deberían resolverse del mismo modo que se resuelven las disputas entre ciudadanos, mediante el recurso a la ley y la aplicación de un veredicto. Esto exigirá un gobierno transnacional, con instituciones para legislar y ejecutar leyes. La autoridad que suele citarse en defensa de este enfoque es Kant... Pero lo que Kant tenía en mente era muy diferente al gobierno transnacional tal como se concibe hoy. Dejó muy claro que no podía haber garantías de paz a menos que las potencias que accedieran al tratado fueran ‘repúblicas’. El gobierno republicano... significa ‘gobierno representativo bajo el imperio de la ley’ y su liga obliga a naciones soberanas que se gobiernan a sí mismas, cuyos pueblos gozan de los derechos y obligaciones de la ciudadanía... Y ofrece a continuación la principal objeción a un gobierno transnacional, a saber, que las “leyes pierden progresivamente su impacto a medida que el gobierno amplía su ámbito, y un despotismo sin alma, tras haber aplastado los gérmenes de la bondad, acabará cayendo en la anarquía” (Scruton 2014, 104).

5 “La comunidad internacional es un objetivo. Aún queda por crear... la proclamación por parte de Occidente del carácter universal de sus valores ya no es suficiente...” (Védrine 2024, p. 111).

6 “Dos categorías centrales constituyen el inicio del pensamiento latinoamericano: la idea de estructura y el concepto de periferia” (Laporte 2022, p. 182).

jerárquico. Existe un tipo de jerarquía, con una o varias grandes potencias capaces de proveer liderazgo y seguridad, difundir valores y modelos políticos o económicos, e imponer sus deseos a países más débiles, en función de sus intereses. Los Estados tienen los mismos derechos; la Carta de las Naciones Unidas reconoce su desigualdad.

¿Cómo se conceptualiza un orden internacional?

John Ikenberry presenta el orden internacional como un conjunto de acuerdos que guían las relaciones entre Estados, incluyendo sus reglas, roles funcionales, expectativas compartidas, prácticas, principios e instituciones esenciales. Todo orden se basa en tres principios: (1) respaldo de una configuración de poder, determinada por una o varias grandes potencias; (2) un grado de legitimidad, y; (3) capacidad para resolver problemas de acción colectiva, y brindar servicios y beneficios a las partes. En el mismo sentido, distingue las transformaciones de los cambios sistémicos (Ikenberry, 2001).

Según Henry Kissinger, el orden sería un conjunto de reglas que las grandes potencias consideran justas y legítimas, aceptadas por consenso, que delimitan las acciones permitidas y propician una balanza de poder, confiriendo una relativa seguridad, promoviendo moderación y previniendo que una entidad política domine a las demás (Kissinger 2016).

John Mearsheimer cree que el orden internacional es subproducto del comportamiento egoísta de las grandes potencias. El orden sería un grupo de instituciones/reglas internacionales, diseñadas por los países centrales, para ayudar a gobernar las interacciones entre los Estados, y que esas potencias siguen o no, en función de su propio interés (Mearsheimer 2001).

¿Cómo se han constituido los órdenes internacionales?

Al encuentro de las visiones teóricas, el saber pragmático propugna la complementariedad; ningún orden internacional es completamente destruido; como capas geológicas, los órdenes posteriores se construyen a partir de restos de órdenes anteriores, en procesos que se han acelerado desde la Antigüedad.

Originados en la Europa posfeudal, los sucesivos órdenes se han universalizado, conforme a:

- (a) El comienzo fue la Paz de Westfalia (1648). Abandonando la inspiración teocéntrica, el orden westfaliano era limitado, basado en el equilibrio de poder, y apuntaba a la soberanía, la no intervención y la integridad territorial. Fue un orden internacional con reglas y límites, sostenido por varias potencias y por una balanza de poder que se profundizó con la Paz de Utrecht (1713-1715).

Impulsado por la expansión europea, el orden westfaliano se hizo mundial. Cuando las colonias reclamaron su independencia, recurrieron a los principios de soberanía nacional, y no intervención⁷.

- (b) El orden westfaliano sucumbió ante la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas, siendo reemplazado por el ‘orden del Congreso de Viena’ (noviembre de 1814 - junio de 1815) que restableció las fronteras europeas, restauró el absolutismo y estableció un nuevo equilibrio de poder, asociando a vencedores y vencidos.

Este consenso, denominado ‘concierto europeo’, permitió un siglo sin guerra general en Europa y coordinar la expansión colonial en Asia y África. Fue también conocido como *Pax Britannica*, pues esa potencia se convirtió en el poder hegemónico global, actuando como un guardián limitado del orden -sin afectar el equilibrio europeo-. Al mismo tiempo que defendía el *statu quo* europeo, Gran Bretaña alentaba una política extracontinental revisionista⁸.

El concierto europeo se entendió como una comunidad de seguridad, un directorio de las principales potencias europeas, proporcionando un foro en el que se forjaban reglas para regular sus relaciones, y resolver las disputas.

Entre 1853 y 1871, las guerras modificaron el ‘orden de Viena’. La transformación de la jerarquía del poder (con Alemania reemplazando a Francia), fue compatible con la coexistencia de Estados soberanos, mientras las grandes potencias afirmaban su preeminencia. Además, la diplomacia de la Alemania bismarckiana dio sustento al nuevo equilibrio de poder, con instancias de diálogo y coordinación, que dieron un segundo tiempo al orden.

- (c) La Primera Guerra Mundial (PGM) terminó con el concierto europeo. En su lugar, los vencedores, dirigidos por Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, implementaron el ‘orden de Versalles’.

Si, desde una perspectiva realista, todo orden basa su estabilidad en el axioma de *Las Troyanas*: ‘el vencido debe aceptar su derrota, y el vencedor moderar su victoria’, el orden de Versalles careció de sustento. Alemania, inconsciente de su derrota, no entendió que los Aliados la consideraran responsable exclusiva de la guerra y le

7 “... los principios de Westfalia son... la única base generalmente reconocida de lo que entendemos como orden mundial. El sistema de Westfalia se propagó por el mundo como marco de un orden internacional basado en la existencia de los Estados que abarca múltiples civilizaciones y regiones porque, al expandirse, las naciones europeas llevaron consigo su modelo de orden internacional. Y si bien es cierto que casi nunca aplicaban esos conceptos de soberanía a las colonias y a los pueblos colonizados, cuando esos pueblos comenzaron a exigir su independencia lo hicieron en nombre de las ideas de Westfalia” (Kissinger 2016, 10).

8 La estrategia dual tuvo en Charles Maurice de Talleyrand (1754-1838) un exponente, cuando alentó la expedición a Egipto (1798-1801). Talleyrand creía necesario terminar con la guerra en Europa, “sin embargo, Francia se había acostumbrado a las aventuras y, en consecuencia, había que proporcionarle otras... el (Talleyrand) contaba con la expedición a Egipto para “alejar la atención y las fuerzas del gobierno (francés) de esas ideas revolucionarias que han convulsionado Europa... Desviando hacia la conquista de un nuevo imperio colonial la energía que los franceses han empleado en la lucha contra la coalición europea, Talleyrand mataba dos pájaros de un tiro; estableciendo una colonia francesa en África, aseguraba la paz de Europa” (Madelin 1979, 110-111).

impusieran mutilaciones territoriales, que dejaron población germana bajo otras soberanías. Asimismo, ni Italia, ni Japón consideraron justas las compensaciones a sus contribuciones.

Del idealismo wilsoniano, el orden de Versalles recogió una superestructura, representada por la Sociedad de las Naciones (SDN). Sin embargo, en la estructura triunfó la ‘vieja diplomacia’⁹; varias conferencias de paz rediseñaron los mapas europeos, sancionaron las transferencias coloniales, y fijaron reglas sobre fuerzas armadas, protección de nuevos Estados, y reparaciones de guerra.

Aunque fue afectado cuando Estados Unidos no ingresó a la SDN (1921), el orden fue reforzado con el Tratado de Locarno (1925) que permitió a Alemania entrar a la SDN. Paralelamente, en Washington, se estableció un sistema de seguridad en Asia oriental que incluyó un acuerdo de desarme naval (Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia), y una garantía a la soberanía china (1921)¹⁰.

La convergencia entre ambos regímenes, abrió la posibilidad de equilibrio a través de la SDN. Ello, permitió reducir las reparaciones de guerra, e instalar una Conferencia Mundial de Desarme.

El orden fue afectado por la crisis económica de 1929. Al paralizar los intercambios comerciales, la crisis reforzó el proteccionismo, arruinó la estabilidad europea y, al acrecentar la miseria y el desempleo, provocó tensiones sociales que impactaron la política¹¹. Desde 1931, entró en declinación, hasta ser superado por los revisionismos japonés, alemán e italiano, que desembocaron en la guerra.

- (d) El conflicto culminó en un nuevo orden. Originado en la Carta del Atlántico (1941) y en la Declaración de las Naciones Unidas (1942), el ‘orden internacional liberal’ se asentó sobre la autodeterminación de los pueblos; la cooperación para favorecer el comercio, la paz, y el progreso económico; la libre navegación de los mares, y el rechazo al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

9 En Europa occidental, Alemania cedió territorios a Francia y Bélgica. En Europa oriental, los Estados “sucesores” se instalaron a expensas de Alemania, Rusia y Austria-Hungría. En Medio Oriente, Gran Bretaña y Francia se repartieron el Imperio Otomano, y las colonias alemanas fueron a Gran Bretaña, a sus Dominios y a Japón.

10 Coetáneamente, Estados Unidos adoptó leyes migratorias restrictivas (1921). Buscando prohibir la inmigración proveniente de países empobrecidos por la guerra, la “Johnson-Reed Act” estableció una cuota total de inmigrantes de países extra hemisféricos (reducción del 80% del promedio anual anterior a 1914), y cuotas nacionales que no excedían el 2% de la población de ese país registrada en el censo de 1890. Nacionalidades poco representadas (italianos, griegos, polacos, alemanes, chinos, japoneses y eslavos) vieron limitadas sus posibilidades de migrar. Los efectos fueron sistémicos; numerosas economías europeas y asiáticas se asentaban en la emigración de sus nacionales.

11 En 1931, la monarquía española fue reemplazada por la II República, mientras en Estados Unidos, el demócrata Franklin Roosevelt (1932), se concentró en la economía. En Europa central, los Estados «sucesores», excepto Checoslovaquia, adoptaron regímenes autoritarios. Con economías y poblaciones pequeñas, y por temor al expansionismo soviético, migraron de la alianza francesa a la órbita alemana. En Europa occidental, la democracia liberal resistió intentos de golpes de estado; sin embargo, en Francia, hubo inestabilidad, en ambas penínsulas surgieron regímenes fascistas, y en Alemania, Adolfo Hitler asumió el poder.

Este orden se expresó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoció un abanico de derechos, impulsados por tratados, convenciones y mecanismos. Además, reemplazó el liderazgo europeo por el de Estados Unidos y la Unión Soviética.

La primacía estadounidense describió una *Pax americana*, sucesora de la *Pax británica*. Existe consenso sobre el carácter benigno del liderazgo estadounidense; autolimitando su poder, Estados Unidos apostó por un orden institucionalizado, que permitió coordinar los intereses nacionales, con ideas y valores hegemónicos, sin parecer una imposición.

Así, se constituyó un bloque de Estados europeos y norteamericanos, conocido como 'Occidente'. Aunque dentro de su esfera de influencia, Estados Unidos empleaba estrategias para conservar su primacía, también compartía con sus principales aliados valores e intereses comunes a lo que se sumaba la amenaza del bando contrario.

Estados Unidos apoyó la integración para evitar el regreso a políticas autárquicas en Europa. A medida que la competencia con la Unión Soviética se intensificó, esta integración se convirtió en parte de una estrategia de contención. Algo parecido ocurrió con Japón y Corea del Sur, apoyados por Estados Unidos en un contexto asiático inestable, debido al triunfo comunista en China (1949) y la guerra de Corea (1950-1953).

Por su parte, la Unión Soviética aplicó sus recursos en impulsar su influencia en Europa oriental, estableciendo un orden regional. Pese al atractivo de algunas propuestas soviéticas, el empleo del poder duro fue recurrente, y la economía se estancó.

Ambos bloques, el occidental y el soviético, existían en un orden general que facilitaba la comunicación y la cooperación en intereses comunes, con la superestructura de la ONU sirviendo para concretar esos objetivos¹².

Paralelamente, la descolonización amplió el 'Tercer Mundo'. La Conferencia de Bandung (1955) y el Movimiento de Países No Alineados (1961) demostraron que numerosos Estados evitaban integrar un bloque, o aceptar el 'universalismo' de cualquier superpotencia. Ello, pese a que estos nuevos Estados habían asumido principios, normas y reglas acordadas por los grandes poderes.

Todo ello, hizo que el sistema, bipolar en el campo militar, asumiera rasgos multipolares en la economía.

- (e) El fin del bloque soviético representó un punto de inflexión y alentó el optimismo de no pocos especialistas. Algunos hablaron de 'fin de la historia', afirmando que la caída del comunismo impulsaría la expansión de la democracia liberal, lo que cons-

12 Otro elemento estuvo determinado por la posesión de armas nucleares en manos de las grandes potencias, que redujo las posibilidades de una guerra generalizada. Ello, favoreció alianzas estables, reglas de convivencia y comunicación, respeto a las esferas de influencia, y la voluntad compartida de limitar la proliferación nuclear.

tituiría el término de la evolución ideológica¹³ de la humanidad. ‘Fin de la historia’ no significaba el término de la política; solo suponía que la competencia ideológica se acabó en 1990¹⁴. Desde entonces, el campo de las ideas está determinado por un *corpus* ideológico general y visiones parciales alternativas¹⁵.

Desde 1990, hubo un ‘momento occidental’; una etapa unipolar, donde Occidente trató de expandir una visión liberal, recurriendo a una perspectiva funcional-idealista. Desde 1990, se aprobaron convenciones y se institucionalizaron comités, comisiones y tribunales no democráticos, que expresaron el desarrollo de un multilateralismo institucional asambleario de inspiración occidental (OMC).

En el nuevo milenio, el mundo pareció encaminarse hacia una era de mayor cooperación internacional y paz, favorecida por la globalización, la creciente interdependencia y la expansión de valores liberales. Sin embargo, un ‘universalismo’ considerado universal solo por quienes lo defienden, genera resentimiento.

Además, el ‘momento occidental’ conoció excesos: la guerra de Kosovo, librada por la OTAN sin mandato de Naciones Unidas, estuvo al inicio del principio de la “responsabilidad de proteger”, que cuestionó la soberanía estatal y defendió las ‘injerencias virtuosas’, introduciendo incertidumbre global.

Los ataques de septiembre de 2001 plantearon el desafío de grupos organizados que rechazaban el orden liberal, y la respuesta estadounidense agravó la situación: la invasión a Irak, y otras intervenciones militares llevaron a una sobre-extensión estratégica, y confirmaron que no se sentía ligado a los compromisos del orden internacional que había ayudado a crear¹⁶. Ninguna intervención militar posterior a 1990, legal (Francia en Mali, Estados Unidos en Afganistán), ilegal (Kosovo o Irak), o legal *in principio* (Libia), ha culminado exitosamente.

Gracias a una aproximación multilateral, Barack Obama mejoró la imagen estadounidense. Durante su presidencia, impulsó un cambio de eje hacia Asia, reduciendo los involucramientos en Medio Oriente y África, pues consideró a China como una ame-

13 “... una ideología es un conjunto, razonablemente coherente, de ideas morales, económicas, sociales y culturales, que tiene una relación consistente y bien conocida con la política y el poder político; más específicamente, una base de poder que hace posible la victoria de ese conjunto de ideas” (Nisbet 1986, p. 7-8).

14 “Durante el siglo XX, las élites globales de Nueva York, Londres, Berlín y Moscú desarrollaron tres grandes narrativas que pretendían explicar todo el pasado y predecir el futuro del mundo: la narrativa fascista, la narrativa comunista y la narrativa liberal. La Segunda Guerra Mundial eliminó el relato fascista; Desde fines de los años cuarenta hasta fines de los ochenta, el mundo se convirtió en un campo de batalla en el que se enfrentaban sólo dos narrativas: el comunismo y el liberalismo. Derrumbada la narrativa comunista, el relato liberal sigue siendo la guía dominante del pasado humano y el manual indispensable para el futuro del mundo” (Harari 2018, p. 25).

15 En el siglo XXI, los actores no reivindican ideologías universales para competir por el poder. El orden internacional, ideológicamente pacificado, puede experimentar transformaciones estructurales y superestructurales, porque las ideas siguen y justifican al poder, pero no lo reemplazan.

16 A ello, se sumó el rechazo al multilateralismo sobre el cambio climático y la CPI, lo que derivó en un creciente debilitamiento.

naza creciente. También fracasó en modificar la relación con Rusia, y volvió la pugna en torno a Ucrania, regresando a una perspectiva de competencia.

Donald Trump acentuó la inestabilidad; con *America First* la potencia hegemónica planteaba una visión proteccionista, nacionalista, y revisionista, acusando al orden internacional liberal de haber debilitado a los Estados Unidos en áreas como soberanía, economía, comercio, empleo, seguridad, o inmigración. Esta posición se extendió a países como el Reino Unido, que abandonó la UE, y otros Estados donde se observó la expansión del nacionalismo y del soberanismo, que dificultó el funcionamiento de instituciones como la ONU, la UE, y la OMC.

- (f) 2020-2024 representó el inicio del fin del ‘momento occidental’, que se advierte, en el plano internacional, en la consolidación de China como primera potencia comercial, la incapacidad europea para gestionar la crisis ucraniana, el abandono occidental de Afganistán, la retirada francesa de África, y la deriva del derecho representada por las órdenes de detención de la Corte Penal Internacional (CPI) y, en el plano nacional, en la elección de Donald Trump o Javier Milei, así como la instalación de regímenes soberanistas en Hungría, Polonia o Turquía.

¿Qué viene?

No pocos profetas de la multipolaridad, aluden a la división entre Occidente y el resto del mundo, identificado en la expresión ‘Sur Global’, que reuniría a un abigarrado conjunto de Estados de África, Asia y América Latina; una versión actualizada del ‘Tercer Mundo’, o de los ‘No Alineados’.

Este ‘Sur Global’ se articularía en torno al resentimiento y a la idea que habría llegado el momento de compartir la responsabilidad del liderazgo mundial. Su expresión política serían los BRICS+¹⁷ que, en Kazán y en Brasilia expresaron su voluntad de ‘desoccidentalizar’ el mundo.

Desde el realismo ultraperiférico, prefiero orientarme al nivel de los Estados, particularmente Estados Unidos y China, pilares indispensables del orden mundial. Ambos países han sido ambivalentes ante el sistema internacional, afirmando un cierto compromiso con el ‘orden internacional’, con reservas.

Históricamente, la participación estadounidense y china, en tanto potencias globales, es una novedad. Ambos países comparten el sentimiento de exclusividad. Durante mucho tiempo, China ha creído que era única y que constituía una realidad autosuficiente. Estados Unidos también se considera único.

En Estados Unidos, la herencia moral, expresada en el internacionalismo wilsoniano, parece difuminarse, y el país regresa a su conducta del siglo XIX¹⁸. Por su parte, la participación de China entraña una ambivalencia nacida de la historia que la llevó a formar parte

17 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

18 En 1981, Robert Gilpin advirtió que Estados Unidos debía limitar el alcance de su poder, o imponer a su pueblo una carga insoportable (Gilpin 1981).

del sistema internacional; China fue forzada a aceptar un orden internacional que iba al encuentro de la auto-imagen histórica.

En la milenaria memoria china no hay precedente para el papel que debe desempeñar como una gran potencia en el ‘orden post-occidental’¹⁹. Estados Unidos tampoco tiene experiencia en interactuar sobre una base sostenida con un país de mayor tamaño, y de comparable desarrollo económico, pero cuyo modelo interno es completamente diferente²⁰. Ambas sociedades, con diferentes culturas y distintas premisas, se orientan hacia una visión de coexistencia. La consecuencia parece ser un retorno a las ideas de soberanía -extendida al ámbito económico- y de orden westfaliano²¹.

2. Estructura y superestructura

La estructura descentralizada del sistema internacional genera anarquía, mientras el poder genera jerarquía. Históricamente, ambas situaciones convergen en órdenes internacionales proto-jerarquizados; cuando predominan estructuras donde un actor tiene predominio, se establecen instituciones (jurídicas, económicas, ideológicas, etc.) amplias; cuando hay entropía, prima la autonomía.

A partir de hitos como 1815, 1919, 1945 y 1989, Ikenberry observó una evolución en el intento de las grandes potencias por institucionalizar las relaciones internacionales, pasando de equilibrios o hegemonías a mecanismos extendidos, sostenidos sobre incentivos amplios. Ello, permitía a las potencias centrales mantener un orden de largo plazo, con cierta legitimidad, sin costos. Además, brindaban seguridad a potencias menores y a Estados más débiles, en la medida que los países centrales mantenían un compromiso con el orden, y autolimitaban su poder. De esa evolución emergió la superestructura del sistema internacional (Ikenberry 2001).

La superestructura apareció en el siglo XIX. Mediante la expansión de una visión liberal sobre la colaboración internacional, se favorecieron primero los acuerdos de cooperación técnica. Posteriormente, se abordó la cooperación política, con conferencias en La Haya (1899 y 1907) y en Ginebra (1864, 1906, 1929 y 1949).

19 Ante la insistencia sobre las ‘reglas y responsabilidades’ del sistema, el liderazgo chino advierte que no ha intervenido en su elaboración. Aunque China acepta asumir esas reglas, espera que el orden evolucione para desempeñar un papel central en la revisión y creación de reglas.

20 “La formación cultural y política de ambos divergen en aspectos importantes. El enfoque estadounidense de la política es pragmático; el de China, conceptual. Estados Unidos nunca ha tenido un vecino amenazante; China no sabe lo que es vivir sin un adversario poderoso en sus fronteras. Los estadounidenses sostienen que todo problema tiene una solución; los chinos piensan que toda solución es un billete de entrada en una nueva serie de problemas. Los estadounidenses buscan un resultado que responda a las circunstancias inmediatas; los chinos se concentran en el cambio evolutivo. Los estadounidenses tienen una agenda de cuestiones prácticas ‘viables’; los chinos establecen principios generales y analizan hacia dónde los conducirán. El pensamiento chino ha sido configurado en parte por el comunismo, pero incorpora cada vez más la tradicional sabiduría china; ninguna de estas dos cosas es intuitivamente familiar para los estadounidenses” (Kissinger 2016, 263-264).

21 Algo parecido ocurre con India, cuyo concepto de orden internacional es westfaliano, congruente con la idea del equilibrio de poder. El enfoque indio se contiene en los ‘cinco principios de la coexistencia pacífica’ (Pancha Shila): 1. Respeto mutuo por la integridad y la soberanía territorial de cada uno. 2. No agresión mutua. 3. No interferencia mutua en los asuntos internos de cada uno. 4. Igualdad y beneficio recíproco. 5. Coexistencia pacífica.

La tendencia se consolidó después de la PGM, con la creación de una superestructura global; la Sociedad de las Naciones (SDN), que combinaba elementos jerárquicos e igualitarios²². Ello, compatibilizaba los intereses de las grandes potencias, con su compromiso con el orden.

El ‘orden internacional liberal’ reforzó la idea de una superestructura jerarquizada; la Organización de Naciones Unidas (ONU). Mientras la igualdad era el principio rector de la Asamblea General, la jerarquía se manifestó en un Consejo de Seguridad integrado por grandes potencias con asientos permanentes y poder de veto. Además, el Consejo primaba sobre la Asamblea y se eliminó la unanimidad como condición para resolver ciertos temas, o para reformar la Carta de la ONU.

El multilateralismo institucional asambleario se expresó en organizaciones globales funcionales (FMI, BM, GATT, UNESCO, FAO), y organismos regionales de seguridad (OTAN, SEATO, ANZUS). Ello, planteó dos desafíos: (a) Políticamente, hubo que conciliar los propósitos globales de los organismos internacionales, con los particulares intereses nacionales, y; (b) Jurídicamente, en la medida que los organismos recurrieron a los tratados y convenciones no para imponer fines específicos y esenciales, sino como medio de gobierno, alteraron la esencia de estos instrumentos jurídicos.

La superestructura se consolidó durante el ‘momento occidental’. Fue un tiempo caracterizado por una combinación de poder y liderazgo occidental; instituciones cada vez más globales, iniciativas de integración y cooperación de alcance regional (NAFTA, UE, APEC, MERCOSUR), foros informales de discusión (G7, G20), procesos de apertura económica, y acuerdos y convenciones para impulsar y proteger valores y prioridades liberales (incluyendo derechos humanos y democracia). Hubo una creciente presión para actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos, a través de mecanismos e iniciativas, como la ‘responsabilidad de proteger’ y las “intervenciones humanitarias”, a costa de principios westfalianos.

La interpretación occidental del orden internacional supuso una ampliación competencial de la superestructura. Hasta 1990, la superestructura acompañó las decisiones de la estructura, actuando como caja de resonancia y foro de coordinación de acciones nacionales, particularmente, de las potencias occidentales. La superestructura sancionaba y ‘legitimaba’ las posiciones de las grandes potencias; ninguna decisión se generaba desde la superestructura; los organismos internacionales no imponían la guerra.

Durante el momento “occidental”, la superestructura extendió sus competencias, dialogando directamente con las administraciones técnicas de los Estados, con lo que se rompió la diferenciación entre las esferas interna y externa de la política. En Estados subdesarrollados y en elites culturalmente colonizadas, que Randall Schweller denomina ‘Estados incoherentes’ (Schweller 2004, p. 170), estos procesos fueron interpretados como cambios en la estructura del sistema internacional; sin embargo, en los Estados desarrollados y entre sus elites, el multilateralismo siguió siendo un instrumento más en la sempiterna lucha por el poder.

22 La Asamblea tenía carácter democrático y el Consejo un componente jerárquico; la membresía permanente de Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Alemania.

Además, la creciente complejidad de la superestructura ha favorecido la autonomización recíproca respecto de la estructura, lo que se ha expresado en:

- i. La estructura realizó acciones fuera de la cobertura superestructural; la intervención de la OTAN en Kosovo, o de Estados Unidos en Irak, han demostrado que el compromiso de las grandes potencias con la superestructura es limitado.
- ii. Este compromiso está perdiendo alcance universal. Estados Unidos, China, Rusia y otras potencias no están adhiriendo a regímenes internacionales globales. La superestructura ve limitada su pretensión de universalidad.
- iii. La superestructura enfrenta un desafío debido a las interpretaciones extensivas que introducen incertidumbre sobre el alcance de sus acciones. El papel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), moderando formulaciones abusivas como la “jurisdicción penal universal”, ha permitido orientar a los Estados incoherentes, y enfrentar la agenda de burocracias intergubernamentales y de ONG que, una vez instaladas en la superestructura, buscan consolidar enclaves de poder en ámbitos específicos.
- iv. Ello, se ha visto reforzado por el creciente activismo de la superestructura que reivindica el ejercicio de competencias que van al encuentro de las perspectivas de la estructura. La CPI emitió órdenes de arresto contra Vladimir Putin, Benjamín Netanyahu y Yoav Gallant. En los últimos casos, ello, ha sido criticado por intelectuales y gobiernos occidentales; una declaración francesa aludió a que Netanyahu y otros afectados eran inmunes porque Israel no es miembro de la Corte, y ello sería “tomado en consideración si la CPI nos pidiera su arresto y entrega”²³. La orden de la CPI podría ser considerada un progreso del derecho internacional; la Corte no juzga la naturaleza de un régimen político, juzga actos y la ley es igual para todos. Sin embargo, puede ser leída también como una imposición burocrática sobre el principio del efecto relativo de los tratados. En todo caso, ilustra una deriva de deslegitimidad de las decisiones jurisdiccionales, contraria al esfuerzo de la CIJ.
- v. Desde una perspectiva sistémica, esta autonomización se inscribe en un fenómeno más amplio: la divergencia entre los propósitos universales de los organismos y foros multilaterales, y el particularismo intrínseco de los intereses nacionales, lleva a que males genéricos puedan derivar en beneficios particulares²⁴ y viceversa. Tratándose de Estados incoherentes, esta confusión deriva en errores, cuya raíz se origina en creer que el sistema internacional es una ‘comunidad internacional’; que el multilateralismo es algo más que un instrumento para proteger intereses nacionales y que, como una nueva versión del “becerro de oro”, el multilateralismo institucionalizado

23 El comunicado citó “la amistad histórica que une a Francia e Israel”, países que describió como “dos democracias comprometidas con el Estado de Derecho y el respeto por una justicia profesional e independiente” y concluyó indicando que “Francia tiene la intención de continuar trabajando en estrecha colaboración con el primer ministro Netanyahu y otras autoridades israelíes para lograr la paz y la seguridad para todos en Medio Oriente”.

24 El deshielo del Ártico, debido al cambio climático, podría beneficiar los puertos siberianos y perjudicar los puertos sudamericanos. Estos análisis particulares, son obnubilados por el peso de las consideraciones generales.

es “el alfa y el omega” de las iniciativas sectoriales que inciden en las políticas nacionales.

- vi. En numerosos Estados periféricos y ultraperiféricos, las elites gobernantes han postulado la supuesta ‘neutralidad’ de los organismos internacionales. Ello, omite considerar la relativa uniformidad de los funcionarios internacionales, la falta de transparencia en el nombramiento de estos funcionarios, y su uniformidad ideológica.
- vii. Como consecuencia de lo anterior, en los Estados periféricos y ultraperiféricos, la formación de generaciones universitarias en política exterior, ha privilegiado visiones que buscan explicar el escenario internacional, a partir de una concepción que elude interpretaciones realistas.

En ese sentido, la deriva ‘cuasi metafísica’ de algunas elites de Estados periféricos y ultraperiféricos, que consideran al multilateralismo como una religión y a los organismos internacionales como su profeta, constituyen una expresión de infantilismo. Vale la pena recordar a Sergio Onofre Jarpa²⁵, cuando afirmaba la “... necesidad de orientar nuestra política externa hacia objetivos concretos, que interesen a Chile, suprimiendo el verbalismo quimérico y las disquisiciones ideológicas que le restan hoy toda eficacia” (Jarpa 1973, p. 123).

El fin del ‘momento occidental’ plantea la interrogante respecto del futuro de la superestructura en momentos en que el orden internacional liberal es reemplazado por el ‘orden de la post-globalización’.

El realismo ultraperiférico advierte los paradigmas de cambio. “En el mundo de la geopolítica, el orden establecido y proclamado como universal por los países occidentales se encuentra en un punto de inflexión. Sus panaceas son globalmente comprendidas, pero no hay consenso sobre su aplicación; por cierto, conceptos como democracia, derechos humanos y derecho internacional reciben interpretaciones divergentes que las partes beligerantes invocan regularmente unas contra otras como gritos de batalla. Las reglas del sistema han sido promulgadas, pero, a falta de cumplimiento activo, han resultado ineficaces. La promesa de asociación y comunidad ha sido reemplazada en algunas regiones, o al menos acompañada, por una contundente puesta a prueba de los límites” (Kissinger 2016, p. 425).

Estados Unidos subordina la superestructura al interés nacional de cada país -ante todo, el interés estadounidense- en la creencia que un orden internacional basado en la suma de los intereses individuales participantes es más sólido que un huido interés común. Con Donald Trump, el multilateralismo institucional enfrenta el desafío de ser un instrumento para alcanzar objetivos definidos en función de intereses nacionales, en lugar de un fin en sí mismo. La pertenencia de los Estados a las organizaciones internacionales aparece como una cuestión condicionada; “si una organización internacional es eficaz y promueve los intereses estadounidenses, Estados Unidos debería apoyarla. Si una organización internacional es ineficaz o no apoya los intereses estadounidenses, Estados Unidos no debería apoyarla. Aquellas que sean efectivas aún requerirán una presión constante

25 Sergio Onofre Jarpa no fue un académico; sin embargo, ejecutó una PE en su condición de ministro del Interior y embajador en Naciones Unidas, Colombia y Argentina. Además, en una clase política y una comunidad académica donde el idealismo es la corriente mayoritaria, Sergio Onofre Jarpa destaca por su adscripción a los postulados realistas.

de los funcionarios estadounidenses para garantizar que sigan siendo efectivos. También se debe considerar seriamente la posibilidad de retirarse de las organizaciones que ya no tienen valor, que socavan silenciosamente los intereses u objetivos de los Estados Unidos, o que dependen desproporcionadamente de las contribuciones financieras de los Estados Unidos para sobrevivir” (Dans y Groves 2023, p. 191).

En consecuencia, las organizaciones internacionales deberían condicionar su acción a la promoción de los derechos humanos ‘reales’ y “al respeto a la soberanía sobre la base de las obligaciones internacionales vinculantes contenidas en los tratados que han sido ratificados constitucionalmente por el gobierno de los Estados Unidos. [Se] debe promover una interpretación estricta de las obligaciones de los tratados, basada en textos, que no considere los tratados de derechos humanos como ‘instrumentos vivos’ tanto dentro del Departamento de Estado como dentro de las organizaciones internacionales que reciben fondos de Estados Unidos, incluso haciendo del respeto por la soberanía y los derechos humanos auténticos una prueba de fuego de las decisiones de personal y los procesos electorales dentro de las organizaciones internacionales” (Dans y Groves 2023, p. 191-192).

Estados Unidos no abandonará el multilateralismo; sin embargo, se opondrá al modelo institucional asambleario, de expansión de competencias sustantivas de las organizaciones internacionales, y de desequilibrio que favorezcan órganos no representativos. En su lugar, privilegiará un esquema de respeto a las soberanías nacionales, de dirección por las grandes potencias y de una perspectiva que considera al multilateralismo como suma de los bilateralismos. Un regreso a un modelo westfaliano.

A su vez, China ha creado superestructuras de alcance suprarregional (la Organización de Cooperación de Shanghái, el Banco de Desarrollo de los BRICS+, la Ruta de la Seda) y, al mismo tiempo, invierte en la ONU, e incluye la defensa del sistema multilateral en su eje diplomático. China aspira a un orden internacional estable para fomentar su comercio y su crecimiento. Ello, no se opone a tratar de cambiar la ONU desde adentro, aprovechando el progresivo retiro de Estados Unidos. China busca volver a las reglas básicas establecidas en 1945, tratando de bloquear lo relativo a derechos humanos. Su objetivo es una superestructura que vuelva a su vocación original de regular el uso de la fuerza sobre la base del principio de no injerencia, entendido como una piedra angular. Ello, significa también, de parte de China un impulso hacia una superestructura orientada por el principio westfaliano²⁶.

3. Centro y periferias

Mientras la dualidad estructura-superestructura aborda una distinción jurídico-política, la distinción centro-periferia alude a la geo-historia.

La idea ‘centro-periferia’ tuvo sus orígenes en la economía; fue desarrollada en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, mostrando la diferencia de ingresos de los *países centro* (industrializados), respecto de los *países periféricos* (exportado-

26 Rusia también practica una doble política asociándose a China y a los BRICS+, e impulsando una superestructura limitada por los principios westfalianos.

res de materias primas) –denominados desarrollados y subdesarrollados–, y el permanente deterioro en los términos de intercambio que alimentaba esta diferencia²⁷.

La teoría suponía una configuración económica mundial, en la que los *países centro* estaban en una posición de favor respecto de los *países periféricos*; la dualidad centro-periferia describía una dominación. El subdesarrollo no era una etapa temprana del desarrollo, sino una consecuencia del sistema capitalista.

El determinismo implícito en las teorías de la dependencia se reveló irreal. Las crisis del petróleo (1973 y 1978) y el ‘boom de las *commodities*’ (2000-2014), mostraron que la diferencia de precios entre materias primas y manufacturas no era inevitable. Las teorías de la dependencia omitieron considerar que, aunque la economía está determinada por la política, la inversa no es necesariamente verdadera.

Ello, es relevante, porque las teorías de la dependencia han devenido en mitos; un lugar común de la Academia, insiste en el apetito de las grandes potencias por los recursos naturales de los países subdesarrollados –pesadilla de las elites de estos países–. Esta idea es equivocada, pues se basa en una visión pre-moderna de la economía. Desde la revolución industrial, la economía dejó de ser un conjunto limitado e inamovible de bienes, convirtiéndose en una red de derechos sobre bienes materiales e inmateriales, basados en los pilares complementarios de la propiedad, y la libertad de precios. Con ello, las posibilidades de incrementar la riqueza se hicieron infinitas. Además, los Estados dejaron de ser los bloques estancos de la Edad Media, pasando a ser conjuntos integrados por grupos diversos, con intereses no siempre coincidentes (Arceo 2005).

Ello, explica que las dos crisis del petróleo (1973 y 1978) no desembocaran en conflictos bélicos, como no lo han hecho las crisis económicas del siglo XXI. Las guerras han estado asociadas a factores geopolíticos.

No obstante, las ideas de ‘centro’ y ‘periferias’ tienen pertinencia cuando asumen dimensiones políticas y sociales. Desde el siglo XV, ha existido un centro, donde se concentran las grandes potencias que han liderado los órdenes internacionales y varias periferias, que aluden a Estados organizados dentro de estos órdenes.

La historia permite concordar un ‘recorrido del desarrollo’, que no depende solo de políticas endógenas; comparando a Chile o Uruguay con Grecia o Portugal, se advierte que políticas adecuadas constituyen un prerrequisito para el desarrollo, pero no lo garantizan.

La geografía y la historia determinan el desarrollo. Geográficamente, en Europa occidental no hay ningún país subdesarrollado y, en América Latina, no hay ningún país desarrollado. Históricamente, los países desarrollados son de tres clases:

- (a) *Pioneros*: países donde se inició la revolución industrial y el capitalismo en el siglo XVIII: Gran Bretaña, Países Bajos, Francia y Alemania;

27 Este concepto sentó las bases de las ‘teorías de la dependencia’; el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL, con los trabajos de Prébisch y Osvaldo Sunkel (1975); la teoría de la dependencia *per se*, de André Gunder Frank (1967), Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969), y la teoría del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein (1979).

- (b) *Herederos*: países creados por los pioneros, que recibieron su modelo de desarrollo en los siglos XVIII, XIX y XX: Estados Unidos, Canadá, Australia, y Nueva Zelanda;
- (c) *Invitados estratégicos*: países a los que los *pioneros* o los *herederos* consideraron necesario desarrollar por razones principalmente geopolíticas.

En la década de 1960-1980, Estados Unidos y la UE apoyaron el desarrollo de Grecia, España y Portugal, y en los años 1990, la UE apoyó a los países de Europa oriental. Asia confirma la inexistencia de un desarrollo endógeno; Estados Unidos apoyó el desarrollo de Japón, Taiwán y Corea del Sur principalmente para evitar el contagio comunista, e Israel se benefició del apoyo occidental, y de la inmigración calificada proveniente de Occidente. Los países desarrollados han sido pioneros, herederos o invitados.

El desarrollo resulta del encuentro entre una variable principal exógena (la oportunidad ofrecida por el mundo en términos geopolíticos y geoeconómicos), y una variable dependiente endógena (políticas adecuadas).

La historia tiene también una perspectiva relevante en relación con la evolución práctica de la idea del centro y de las periferias. Tratándose del centro, la aparición del primer orden de Westfalia estuvo acompañado de la afirmación de un país central España y posteriormente Francia; los órdenes posteriores vieron pasar el liderazgo a Gran Bretaña y a Estados Unidos. Desde el siglo XV, el centro estuvo radicado en un país occidental.

En este sentido, la tercera década del siglo XXI aparece como un punto de inflexión. Culminando un período marcado por el predominio de Occidente, el mundo se encamina hacia la preminencia de Asia.

Ello, sería una nueva transición hegemónica. “El concepto de transición hegemónica alude al cambio en el sistema internacional de las potencias rectoras. Lo utiliza Immanuel Wallerstein para analizar los cambios en el Sistema-Mundo y es bastante útil para indagar los cambios del sistema internacional vistos desde el servicio exterior chileno. La hegemonía es mucho más que lo militar, porque nace de las dimensiones del poder político, económico y el prestigio, envolviendo la implícita atribución de escribir las reglas para los demás como aseveraba el francés Raymond Aron” (Garay y Colletti 2022, p. 358).

Hay una competencia entre un poder decadente y otro emergente, que alude a la posibilidad que un conflicto en el cual la potencia declinante puede vencer y asegurar su primacía, o perder y ser reemplazada por la potencia ascendente. Graham Allison ofrece 16 ejemplos de transición hegemónica, entre los que destacan las competencias entre Países Bajos e Inglaterra (siglo XVII), Francia y Gran Bretaña (fines siglo XVII), Gran Bretaña y Francia (principios siglo XIX), Gran Bretaña y Estados Unidos (principios siglo XX), o Estados

Unidos y Unión Soviética (1991). En 12 casos, ello terminó en una guerra que afianzó al declinante o dio paso a una nueva hegemonía (Allison 2017)²⁸.

Desde el realismo ultraperiférico, esta construcción amerita comentarios: (a) La perspectiva espacio-temporal. El análisis de Allison es aplicable a partir de una visión *a posteriori*, alejada de la visión del actor político. Quienes lideran una potencia están involucrados en la acción y pueden solo estimar los posibles efectos de esta acción²⁹. (b) Asimismo, resulta difícil fijar el momento en que se produce la transición hegemónica, especialmente cuando se trata de una transición pacífica³⁰. (c) La complejidad de la transición hegemónica, entendida como un ‘proceso de procesos’. La transición no se resuelve linealmente, los actores políticos enfrentan situaciones que los involucran directamente o a través de otros actores. Por ejemplo, durante la competencia entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, las ‘guerras por procuración’ enfrentaron a Vietnam con Estados Unidos o a los rebeldes afganos con la Unión Soviética. En 1975, parte de la intelectualidad europea creía en la derrota estadounidense, y sabemos cómo se resolvió esa competencia.

Sobre esta base, basta considerar que estamos ante 4 procesos: (1) La transición demográfica de Occidente a Asia y África; (2) La transición económica, de Occidente a Asia; (3) La marginalización estadounidense, y (4) La transformación de China en una potencia global.

El otro aspecto se refiere a la multiplicidad de las periferias. Mientras que el pensamiento económico original creía en una dialéctica centro vs periferia; la realidad ha impuesto la pluralidad de periferias. Desde la economía, autores como Abel Gil y Carlota García han reconocido que el mundo se divide en centro, periferia, y semi-periferia.

Los países que dominan la política y la economía global constituyen el centro; los más débiles pertenecen a la periferia; los de la semi-periferia están dominados, pero también dominan. El centro está constituido por Estados ricos y desarrollados, con mayor capacidad militar, que suelen estar crecientemente integrados entre sí y con el mercado global. Los países de la periferia son menos industrializados y de allí fluyen materias primas y mano de obra barata. Los países de la semi-periferia juegan un papel intermedio: exportan al centro bienes procedentes de industrias deslocalizadas —herramientas, materiales, automóviles— y

28 “En el presente siglo se vuelve a configurar una ‘doble periferia’, en la que Estados periféricos que comparten un espacio geográfico quedan bajo la órbita de una potencia establecida y una potencia en ascenso. Esta es la primera vez que existe una multipolaridad de carácter global, de acuerdo con la cual los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas. Este hecho también hace que la dinámica internacional sea más ambigua y que el problema de los errores de cálculo sea más acuciante. Cabe destacar, en segundo lugar, que existe una marcada asimetría en la región y que el poder en ascenso se encuentra limitando —en el caso de Argentina— y frente a Chile a una distancia geográfica relativa menor que la que este país tiene con cualquier otro poder con los que tiene relación del planeta” (Battaleme 2016, p. 25).

29 La ‘paradoja del bosque’. Quien se encuentra en medio de un bosque, y recibe el impacto de algunos árboles, cree que el bosque se le ha venido encima; quien aprecia la zona desde la altura, sabe que el bosque sigue ahí.

30 ¿Cuándo ocurrió la transición entre Gran Bretaña y Estados Unidos? ¿fue la nota de septiembre de 1899?, ¿cuándo Estados Unidos apoyó al Reino Unido en la guerra bóer?, ¿cuándo el Foreign Office presentó el “memorándum Grew” sobre el riesgo alemán a Eduardo VII, en 1907?

exportan a la periferia bienes manufacturados. Económicamente, Estados Unidos, la UE o Japón serían el centro, Brasil o Sudáfrica la semi-periferia, y la generalidad de los Estados de Asia, África y América Latina, la periferia.

Al pasar a la política, esta división muestra sus limitaciones³¹. Por ello, el realismo ultraperiférico distingue un centro y varias periferias.

El centro, relativamente constante desde el siglo XIX, comprende Europa, Estados Unidos y Canadá en América, Japón y Corea en Asia y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. Junto a él hay varias periferias; algunas aluden a países que por su poder juegan un papel relevante y pueden aspirar a una parte de la hegemonía mundial, como Brasil en América; Rusia en Europa; China, India, Arabia Saudita e Irán en Asia y África del Sur y Nigeria en África. Esta categoría sería de los “aspirantes a la hegemonía”.

Una tercera categoría, la “periferia competitiva” señalará a países que pueden, actuando coaligadamente, contrapesar a los aspirantes a la hegemonía, o cooperar con ellos, como Argentina y Colombia en América; República del Congo, Etiopía, Egipto o Argelia en África; Vietnam, Malasia, Tailandia, y Azerbaiyán en Asia.

Una cuarta categoría alude a la ‘ultraperiferia’, países que, sin aspirar a hegemonías regionales, pueden operar simultáneamente en el tablero global y en los tableros regionales, con capacidad para entenderse con los países del centro y los de las periferias; Marruecos o Senegal en África, Chile, Guatemala, o Perú en América. Una cuarta categoría define a países cuyas capacidades son menores, como los Estados centroamericanos.

Esbozar la lista de todos los Estados para incorporarlos a algunas de estas categorías es hasta cierto punto inútil dado el dinamismo de la historia. 2024 representa un punto de inflexión determinado porque China ha asumido el papel de centro económico del mundo, desplazando a Estados Unidos.

Esta realidad ha impactado la doctrina realista; los intelectuales de centros de estudios de países del centro crearon el ‘realismo clásico’ y luego el ‘realismo neoclásico’; Carlos Escudé reflexionó, a partir del análisis de la política exterior argentina, sobre el ‘realismo periférico’ y, la condición de Chile, permite hablar de un ‘realismo ultraperiférico’.

Principios de una Política Exterior inspirada en el Realismo Ultraperiférico³²

1. Advertencia previa

Analizada la estructura del sistema corresponde estudiar la dinámica, cuyo concepto articulador está constituido por la ‘política exterior’(PE).

31 “Esto resulta fundamental en tanto en el presente siglo, con la presencia inédita de una multipolaridad de carácter global, se configura una “doble periferia”, en la que Estados periféricos que comparten un espacio geográfico quedan bajo la órbita de una potencia global y algún tipo de gran poder a nivel regional que también impone sus intereses, normativas y límites a la actuación de los más débiles. En este escenario, los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas” (Battaleme 2016, p. 25).

32 El análisis académico tiene que considerar los lineamientos generales de una política propuesta.

Esta PE se sitúa en el encuentro de las ideas de poder nacional, y de intereses nacionales y se orienta por el principio de la unidad de acción exterior del Estado, recogido en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados y del imperativo *pacta sunt servanda*. Es necesario recordar estas concepciones pues, luego de treinta años de predominio progresista en numerosas academias, gobiernos y corrientes políticas, han sido descartadas. Por ejemplo, en una aproximación funcionalista, la Cancillería chilena reemplazó las ideas de interés y poder nacional, que orientaron al Estado desde el siglo XIX, por ‘principios y prioridades de la política exterior’, introducidos a través de sucesivos programas de gobierno como ‘líneas de acción’, ‘objetivos prioritarios’, o ‘énfasis o ejes transversales de política exterior’, sin un debate transversal sobre su pertinencia.

Con ello, se rompió con la tradición de la ‘política de Estado’, reemplazada por una multiplicidad de políticas sectoriales, correspondientes a políticas de gobierno. Con ello, la elite política abandonó la idea según la cual la “... política externa es, en definitiva, la verdadera política de los pueblos. Es ella la única medida real, y no teórica o estadística, de la capacidad creadora y de voluntad de ser de las naciones...” (Jarpa 1973, p. 42), pues “es sabido que una nación tiene que elegir entre ser “sujeto” o ser “objeto” en la Historia” (Jarpa 1973, p. 44).

Excluidos de la comunidad de las relaciones internacionales, los conceptos de poder nacional e interés nacional han quedado relegados a la condición de nociones en la comunidad de defensa. Este extravío es un elemento no menor de nuestra presente crisis.

Por ello, es necesario partir afirmando que la acción del Estado en relación con el extranjero se expresa en su capacidad para relacionarse con los demás actores internacionales. Esta acción se concreta en la política exterior.

2. ¿Cómo se define la política exterior?

Para Papp, consiste en la formulación del conjunto de acciones que un Estado adopta para interactuar en el sistema internacional, dirigidas a obtener resultados en sus relaciones con otros actores estatales, intergubernamentales y no estatales (Papp 1994, p. 142). A su vez, Reynolds entiende que la PE puede ser definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional (Reynolds 1977, p. 46).

Medina entiende que la PE de un Estado, como parte de su política general, es la forma en que éste conduce sus relaciones con otros Estados (Medina 1973); Tomassini agrega que representa la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo (Tomassini 1990). Por último, Calduch la considera como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch 1993, p. 3).

De estas definiciones, se desprende que la PE es una unidad de análisis más pequeña que las relaciones internacionales, ya que se centra en la manera a través de la cual un actor específico —el Estado— interactúa con sus pares, y con otros actores internacionales. Ello, plantea dos interrogantes.

La primera, se refiere a si solo los Estados tienen política exterior, toda vez que todo el mundo quiere ser actor y que, conforme a varias doctrinas vigentes, los Estados tendrían una presencia marginal.

Sin embargo, la idea amplia es una interpretación errónea.

Es cierto que, cuando se crearon los órdenes internacionales, solo los ‘soberanos’ mantenían relaciones entre ellos, y entre ellos concluyeron los tratados internacionales clásicos como el de Westfalia (1648). También es efectivo que, con el tiempo, además de las iglesias y las empresas comerciales, han aparecido otros actores (parlamentos, internacionales de partidos políticos, organizaciones internacionales), y luego una miríada de ONG (la sociedad ‘civil’), medios de comunicación, federaciones deportivas, lobbies, redes, e incluso el mercado.³³

Sin embargo, ello no conlleva la marginación del Estado. Los Estados negocian, concluyen, se comprometen, firman y aplican. Ésta es la esencia misma de la diplomacia, y más aún de la guerra y la paz. A ello se dedican diplomáticos, expertos, asesores, ministros y jefes de Estado. Solo existe diplomacia entre Estados³⁴.

Es necesario considerar el conjunto de otros actores, antes, durante y después de la decisión política; sin embargo, depende de los Estados saber qué quieren a largo plazo y redescubrir el sentido de la estrategia. Los ‘otros’ actores, que no arbitran entre múltiples demandas y contradicciones, pueden concentrarse en un único objetivo, y perseguir obstinadamente sus objetivos específicos.

Por otra parte, el concepto de PE conlleva la idea de ‘libertad de maniobra internacional’ de los Estados, que revela el condicionamiento al que está sujeto el ejercicio de la soberanía.

Este principio se aplica hasta las superpotencias. Después de Vietnam, el consenso estadounidense eliminó el servicio militar obligatorio, limitando el despliegue militar en el extranjero³⁵. Si un gobierno estadounidense quisiera ocupar militarmente un país sudame-

33 Paralelamente, la producción del derecho internacional se ha acrecentado; “Más allá del principio del respeto a los compromisos asumidos en los tratados (*pacta sunt servanda*), y de los mecanismos de arbitraje establecidos desde el siglo XIX, existe una abundante producción teórica y jurídica en este sentido. Se han creado numerosas instituciones judiciales, tribunales, cortes de justicia, para encarnar este poder judicial con ambiciones supranacionales, seguros de su legitimidad, de sus derechos, precisamente, de su misión, y trabajan por ella con celo y convicción. Por supuesto, todo esto es muy occidental. Toda esta construcción proliferante –casi una religión– choca con un límite: no hay, ni habrá, una autoridad supranacional, un presidente mundial de los pueblos del mundo, que pueda hacer cumplir las decisiones de los jueces mundiales mediante su policía mundial. Solo funciona si los Estados y las potencias no estatales lo aceptan y se someten a él... Pero cuando un país (Estados Unidos, Rusia, China, Israel, Sudán) se niega a someterse a la Corte Internacional de Justicia o a la Corte Penal Internacional (CPI), los partidarios y promotores sinceros del derecho internacional solo pueden sentirse angustiados por su impotencia... ¿No dijo una vez François Mitterrand que el derecho internacional era un derecho vagabundo... (sin domicilio fijo)?” (Védrine 2025, p. 147-148).

34 La expresión ‘diplomacia parlamentaria’ es inapropiada y ‘diplomacia económica’ significa que los diplomáticos se ocupan de cuestiones económicas.

35 En la SGM, Estados Unidos movilizó entre once y dieciséis millones de soldados; en el siglo XXI tiene dificultades para desplegar un millón de efectivos en el extranjero.

ricano, tendría que imponer un reclutamiento masivo; para librar una guerra preventiva contra Rusia o China, tendría que restablecer el servicio militar obligatorio.

La autonomía externa de un Estado es directamente proporcional a una tiranía interna. Ello, ordena a los Estados en un orden jerárquico: ‘cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa, a partir del cual, la libertad de los ciudadanos debe forzosamente disminuir’. En 2011, Francia pudo intervenir en Libia sin imponer costos a sus ciudadanos, ese fue su límite; por ello, en 2022, tuvo que retirarse de Níger, Mali y Burkina Faso. Debido a su diferencia de poder con Estados Unidos, lo que Washington puede hacer en democracia, París solo podría realizarlo en dictadura.

Irán puede desarrollar un programa nuclear porque es una teocracia; Corea del Norte puede tener una bomba atómica, porque es un Estado totalitario. Para ampliar el margen de maniobra externo de un Estado es necesario invertir grandes recursos humanos y materiales; cuanto más pobre sea un país, menor será ese margen de maniobra, a no ser que el Estado someta a su población a grados crecientes de autoritarismo.

3. Principios de una política exterior basada en el realismo ultraperiférico.

El realismo ultraperiférico comparte la mayor parte de las premisas del programa realista; por ende, lo que determina las bases de una política exterior inspirada en el realismo ultraperiférico considera a los siguientes postulados:

3.1 Metodológicamente, la política exterior de un Estado ultraperiférico pone el acento en la historia, la geografía y la demografía

“A medida que las crisis futuras lleguen en oleadas, nuestros líderes se darán cuenta de que el mundo no es moderno ni postmoderno, sino simplemente una continuación del antiguo: un mundo que, a pesar de sus tecnologías, los mejores filósofos chinos, griegos y romanos habrían podido comprender” (Kaplan, 2002, p. 44-45).

Las distintas corrientes del realismo han sido criticadas –por intelectuales liberales, constructivistas e idealistas periféricos– por una supuesta ‘falta de fe’ en la naturaleza humana y de una ‘ética deficiente’ en sus planteamientos. Sin embargo, el programa realista no aborda directamente esta cuestión; lo que ocurre es que los realistas buscan en el pasado las herramientas conceptuales para entender el presente. Su obsesión historicista no supone una evaluación ética, sino un método de trabajo³⁶. Se debe recurrir a la historia, reconociendo que, como lo han observado los especialistas, aunque las situaciones no se repiten, siempre hay acontecimientos pasados parecidos.

El realismo ultraperiférico comparte esta metodología; aunque puede ser reinterpretado, el pasado no puede ser modificado. Con la misma aspiración, el realismo ultraperiférico incorpora la geografía y la demografía.

36 “... la mera adaptación a los objetivos políticos de la superpotencia en la región (con excepción de las situaciones en las que estén en juego los “intereses materiales”), “habría conducido históricamente a acompañar a la CIA y a Castillo Armas en Guatemala en el 54, a Kissinger en Chile luego del triunfo electoral de la Unidad Popular y a Reagan y los contras en América Central en la década del 80. (Rubbi y Batteleme 2022, 256-257).

La geografía advierte en primer lugar que, “pese a que los humanos se han valido de sus astucias geográficas para reducir las distancias entre ellos, ya sea a través de medios de transporte y de comunicación cada vez más eficaces o concentrando el máximo de actividades en un espacio mínimo (esto es, la ciudad), toda sociedad tiene una sociedad cercana y otra lejana. Lo que les ocurre a sus vecinos repercute en ella; los efectos son inversos, pero igual de importantes, según lleven a la paz o a la guerra, según la frontera se abra o se cierre. Siempre formamos parte de la historia de nuestros vecinos... La intensidad de las interrelaciones y el grado de conexión entre las sociedades pone de manifiesto su dinámica (Grataloup 2025, p. 4-5). Además, pese a la globalización, el mundo sigue dividido en regiones, que corresponden a las órbitas de órdenes internacionales regionales, involucrando la existencia de una especie de principio de ‘subsidiariedad’, en cuya virtud los espacios regionales son los naturalmente primeros llamados a resolver los conflictos surgidos en su seno.

La demografía alude a tendencias permanentes que, como corrientes subterráneas, condicionan los desarrollos nacionales. Por ejemplo, la tasa de natalidad permite advertir la capacidad social para la actividad nacional.

El realismo clásico consideraba la demografía y la geografía como constantes; este enfoque cambió a raíz del desarrollo científico y tecnológico.

3.2 La política exterior se realiza fundamentalmente entre Estados, que son los principales actores de las relaciones internacionales

El realismo ultraperiférico no niega la existencia de distintos actores internacionales, sin embargo, los Estados fijan el escenario en que se desenvuelve la vida internacional, determinan los principales elementos de las relaciones internacionales, y condicionan el comportamiento de los restantes actores.

En este sentido, el multilateralismo es concebible como un conjunto de arreglos transitorios para alcanzar propósitos colectivos que satisfacen intereses temporales. Por ello, el realismo ultraperiférico asigna a las instituciones internacionales un carácter superestructural; son medios para cumplir fines relacionados con la cooperación y la resolución de controversias surgidas en la estructura del sistema; “hay espacio para una considerable proliferación de instituciones internacionales, pero pocas posibilidades para la adquisición acumulativa de alguna autoridad por parte de estas instituciones... Permanecerán como mecanismos para poner en efecto, o solamente apoyar públicamente, propósitos que han sido alcanzados y puestos en práctica por aquellos Estados que disponen de los recursos necesarios para alcanzarlos... son un ritual público designado a legitimar medidas determinadas en privado” (Cox 1992, p. 503).

Aunque algunos autores han creído ver en el ‘momento occidental’ un debilitamiento de los Estados, “la globalización no ha disminuido el sentido de nacionalidad en la gente. Bajo su impacto, las naciones se han convertido en los receptáculos primarios y preferidos de la confianza de los ciudadanos, y el medio indispensable para comprender y disfrutar las nuevas condiciones de nuestro mundo” (Scruton 2014, p. 102).

3.3 Sin embargo, y siguiendo al realismo periférico, el realismo ultraperiférico abandona la indiferencia del realismo ante el sistema político, y se orienta hacia una perspectiva que considera al régimen democrático como un elemento fundamental de política exterior, con una aproximación ciudadano-céntrica³⁷

Esta preferencia es consecuencia de la proto-jerarquía del orden internacional y del carácter relativo del margen de maniobra de cada Estado. Los “objetivos que, desde un punto de vista formal, son *legítimos* para la política exterior de un Estado democrático, son más *restringidos* que los de un Estado que se asume abiertamente como autoritario [...] hay ciertas políticas exteriores que un Estado democrático y empobrecido simplemente *no debe adoptar*, porque son costosas para su gente, mientras que un Estado que se asume como autoritario puede asumirlas sin contradecirse” (Lorenzini 2022, p. 290). El régimen democrático, actuando racionalmente -evitando costos innecesarios- funciona como un mecanismo de control.

El régimen democrático solo tiene sentido en un marco nacional; “la soberanía nacional es una precondition de la democracia. Y una democracia nacional implica el derecho a determinar quien reside dentro de las fronteras nacionales, quien controla el patrimonio de la nación y quien está facultado para gozar de las ventajas de la ciudadanía. Presupone un “nosotros” a partir del cual comienza nuestro poder negociador y a cuyos intereses sirve esa negociación” (Scruton 2014, p. 101). Además, gracias al principio de responsabilidad, la democracia es una garantía de transparencia (se conoce el origen de las decisiones) que solo pueden dar los Estados. El régimen democrático otorga certeza al sistema internacional.

La perspectiva ciudadano-céntrica es reforzada por el principio de ‘servicialidad del Estado’.

3.4 Para el realismo ultraperiférico, los Estados desarrollan su política exterior en un ambiente de proto-jerarquía

El realismo creía que el mundo de Estados soberanos es anárquico. Sin embargo, no existe consenso sobre el alcance de la anarquía. El realismo ultraperiférico abandona la lógica de la anarquía, inclinándose por una proto-jerarquía. La Carta de Naciones Unidas distingue entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con derecho a veto, y el resto de los Estados. Ello, permite concluir que entre estos países hay una anarquía, pero existe una jerarquía respecto de los restantes Estados.

Escudé va más allá y propone un ordenamiento de Estados fundado en la proto-jerarquía. Unos pocos tienen suficiente poder como para contribuir al establecimiento de las reglas de juego, mientras la mayoría es obligada a comportarse según esas normas. Existe una tercera categoría: los Estados que, sin poder establecer esas reglas, se rebelan contra ellas, pagando costes que revierten sobre sus habitantes. En el orden internacional, interactúan tres tipos de Estados: 1. Los forjadores de normas, 2. Los tomadores de normas, y 3. Los rebeldes.

37 Escudé indicó que su teoría era “inseparable de un modelo esencialmente democrático-contractualista de nación, que privilegia la defensa de los derechos individuales como la única razón de ser del Estado” (Escudé 1992, p. 19).

Esta concepción de la estructura del sistema interestatal diverge del realismo clásico; no es una ‘anarquía’, sino una proto-jerarquía. Los Estados débiles que desafían el orden internacional imponen a sus sociedades cargas personales y patrimoniales que aumentan hasta el infinito.

Por el contrario, quienes aceptan las reglas y se benefician del apoyo de las grandes potencias (Alemania, Japón) pueden defender sus intereses comerciales, transformándose en potencias económicas, con capacidad para convertirse en potencias militares.

Este es el camino del éxito para la mayoría de los Estados; existen excepciones, como China e India, que poseen ventajas demográficas y geoestratégicas, y por ello cuentan con un mayor margen de maniobra para desafiar a las grandes potencias. Sin embargo: (a) Para la generalidad de los Estados el camino al éxito, que disminuye los costos de las ciudadanías, pasa por el respeto de las normas, y; (b) Históricamente, ni China ni India han optado por la rebeldía.

3.5 Conforme al realismo ultraperiférico, el interés nacional, entendido en términos de seguridad y desarrollo, guía la política exterior del Estado

El ‘interés nacional’ es el concepto ordenador del actuar del Estado en el sistema internacional. Los Estados actúan persiguiendo sus intereses nacionales, tal como cada uno de ellos lo percibe. Sin embargo, no hay claridad en la definición sustantiva del término.

El realismo buscó superar la indefinición, definiendo al interés nacional en función del poder. “El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto del interés definido en términos de poder. Este concepto proporciona el enlace entre la razón –en trance de comprender la política internacional– y los hechos que reclaman comprensión” (Morgenthau 1986, p. 13)³⁸. Esta visión, inspirada en las grandes potencias, se desprende de dos premisas: la naturaleza del sistema internacional, y la relación conflictiva entre Estados.

Los intelectuales idealistas han criticado esta perspectiva, señalando que los Estados pequeños y medianos no determinan su PE en términos de poder, ni tienen preocupaciones de seguridad. Sin embargo, si la PE es el instrumento a través del cual el Estado interactúa en un ambiente incierto, el poder y la seguridad son relevantes para los países periféricos, que enfrentan mayores amenazas que las grandes potencias.

Por ello, aunque el realismo ultraperiférico reconoce que, tratándose de estos países, el desarrollo económico es fundamental³⁹, no es lo que guía las acciones estatales. La acumulación de poder para proveerse de seguridad sigue siendo una preocupación estatal, en tanto las lógicas de inseguridad del sistema internacional siguen operando. Un Estado ultraperiférico puede enfrentar diversos tipos de amenazas: 1) una amenaza interna que obligue a su titular a recurrir a una potencia, o a otro socio; 2) una disputa directa con otro

38 “Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuales sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato” (Morgenthau 1986, p. 41).

39 “Lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales. La acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa” (Laporte 2022, p. 204).

actor periférico cercano; 3) desafiar abiertamente las reglas de orden establecidas para cambiar el *statu quo*; 4) la voluntad de una gran potencia, y; 5) una competencia geopolítica entre grandes poderes.

Dependiendo de la amenaza, el Estado ultraperiférico puede recurrir a políticas de control de daño, o de incremento de poder. Las primeras enfrentan a una gran potencia en un conflicto asimétrico; suponen estrategias de sub-equilibrio (acomodamiento, plegamiento) o de enfrentamiento selectivo (área en cuestión o temas puntuales) para favorecer la retención de poder. Las segundas, frente a actores simétricos, aumentan los márgenes de resistencias a determinadas políticas, o aceptan ciertos *statu quo*.

Un país ultraperiférico enfrenta un mayor número de amenazas que una potencia, ya que su fuente proviene de la jerarquía y de la anarquía, estando obligado a lidiar sin los recursos de las grandes potencias.

Por ello, el realismo ultraperiférico prefiere una definición por aglomeración, en cuya virtud el ‘interés nacional’ corresponde a la expresión colectiva de una realidad personal.

Los intereses son las tendencias vehementes que buscan satisfacer necesidades y aspiraciones humanas. Durante su vida, el ser humano debe satisfacer necesidades de diversa índole, actuando motivado por los intereses que estas generan. Como todos somos iguales, todos tenemos una similar escala de intereses, que parte por satisfacer las necesidades básicas (biológicas), y continúa con las necesidades de protección y seguridad y las necesidades ‘sociales’, como la pertenencia, la estima, la realización y la satisfacción espiritual.

Los grupos sociales también tienen intereses comunes, cuya consecución beneficia al sistema social, favoreciendo a quienes integran cada comunidad. Al igual que los intereses individuales, estos intereses grupales se jerarquizan desde el nivel básico -supervivencia y protección del grupo-, hasta la interrelación con otros grupos sociales.

Sobre esta base, el ‘interés nacional’ se constituye cuando los intereses comunes son compartidos por la población de un Estado. De ello, se desprende que:

- (a) En la medida que estos ‘intereses nacionales’ se satisfacen, los individuos alcanzan un mayor bien individual. Se alcanza un mayor grado de bienestar general cuanto más plenamente se logra el ‘interés nacional’, identificado con el ‘bien común’, que es la condición necesaria para avanzar hacia una igualdad de oportunidades, y asegurar el disfrute de los bienes que integran el poder nacional.
- (b) Los intereses nacionales son permanentes. Los Estados tienen intereses y objetivos que trascienden al gobierno de turno. La autoridad política puede interpretar o articular estos intereses mediante los ‘Objetivos Nacionales’; metas temporales que traducen el interés permanente. La esencia de los intereses se mantiene intacta, la forma de expresarlos cambia.

Una situación relevante son los intentos de vestir políticas internacionalistas, como intereses nacionales permanentes. Se trata de esfuerzos que buscan imponer una doctrina de armonía de intereses entre las naciones –predominio de la ética sobre la política– que ha sido descartado por la academia realista, y por la práctica de las potencias mayores y de los Estados menores con claridad sobre sus intereses. “Lo

que importa es que esos principios supuestamente absolutos y universales no eran para nada principios, sino reflejos inconscientes de la política nacional basados en una interpretación particular del interés nacional en un momento determinado... La bancarrota del utopismo no reside en que no viva de acuerdo con sus principios, sino en la revelación de su incapacidad para proporcionar ningún patrón absoluto y desinteresado para la dirección de los asuntos internacionales” (Carr 2004, p. 134-135).

- (c) Para concretar los intereses nacionales se debe identificar la ubicación geográfica con sus implicancias, el tamaño del país y de su población, sus capacidades económicas y militares, sus dependencias y su prestigio internacional. La historia, la geografía y la demografía presentan los desafíos y las oportunidades que se abren a los Estados y las necesidades que se deben satisfacer.
- (d) Sobre esta base, los intereses nacionales se refieren a:
 - I. *La consolidación de la soberanía sobre el territorio nacional*: Al Estado le interesa consolidar la soberanía sobre su territorio y la mantención de su integridad, tanto en el sentido de no perder parte de éste, como en el sentido que las instituciones estatales y privadas nacionales puedan operar plenamente en toda su extensión. En términos de control institucional, efectividad legal y provisión de servicios, el Estado debe tener una presencia absoluta⁴⁰.
 - II. *Protección de la población*: Al Estado le interesa proteger a toda la población que lo compone. Esto incluye tanto a todos quienes habitan el territorio nacional, sin perjuicio de su nacionalidad, como a los nacionales que se encuentran fuera del país. En este sentido, el Estado debe reforzar la nacionalidad e identidad de estos grupos humanos, asegurando su asimilación y permanencia⁴¹.
 - III. *Búsqueda del bien común*: Al Estado le interesa alcanzar el mayor grado de bienestar para todos los miembros de su población, independiente de las preferencias políticas y socioeconómicas particulares.
 - IV. *Desarrollo económico sustentable*: Esta es una dimensión particular del bien común; al Estado le interesa propiciar la mejora constante de la situación económica de la Nación, en cuanto a crecimiento y desarrollo sustentable y sostenible. Ello, con el fin de garantizar el máximo desenvolvimiento posible de su población.

El realismo ultraperiférico –siguiendo al realismo periférico– asigna al desarrollo económico un valor relevante al convertirlo en una prioridad principal de la PE del Estado ultraperiférico; “[e]n una democracia liberal, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, facilitando el desarrollo socio-económico” lo que explica que el desarrollo sea “la definición

40 Un ejemplo de esta ausencia se puede advertir en las zonas fronterizas. En Futaleufú, la salud pública chilena no ha podido asegurar que las chilenas puedan parir en Chile, debiendo trasladarse a Esquel (Argentina). Con ello, parte de la población de Futaleufú será, a futuro, argentina.

41 El reemplazo de la vieja Nación, formada en torno a la comunidad de origen mestiza, por una Nación con un importante componente migratorio plantea el papel de la educación.

misma del interés nacional, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo, sin amenazas externas creíbles” (Lorenzini 2022, p. 291).

Ello, importa para la democracia; el desarrollo económico tiene también relevancia desde el poder. A mayor prosperidad mayor disponibilidad financiera para destinar mayores recursos en políticas de poder.

- V. *Posicionamiento en el escenario internacional:* Al Estado ultraperiférico le interesa afianzar su posición en el escenario internacional, especialmente en el ámbito comercial y de la cooperación internacional.

3.6 Para satisfacer el interés nacional, el Estado ultraperiférico aplica el poder nacional

El ‘poder nacional’ aparece también como la expresión colectiva de una realidad individual. El poder humano es la utilización consciente de las capacidades personales —físicas e intelectuales— para producir efectos o resultados en la naturaleza, o en la realidad social. Se genera en la conjunción de las dos dimensiones básicas del ser, la biológica y la psicológica, y está condicionada por límites absolutos derivados de la condición humana y por la historia; actividades antes imposibles, se pueden realizar en tiempos posteriores.

El poder se ejerce conscientemente, lo que diferencia los actos voluntarios de los mecánicos, y a los actos humanos de los de otros seres vivos. Gracias a la consciencia, los humanos pueden controlar sus actos, aprender conductas e influir en el entorno natural. Asimismo, pueden acumular sus poderes individuales.

Sobre esta base, el poder nacional aparece como la suma de las energías, capacidades y recursos de todo orden, que la Nación posee y organiza para alcanzar los fines de seguridad y defensa nacional, desarrollo económico y convivencia ciudadana y se expresa en elementos de orden político, económico, social y militar. De ello se desprende que:

- (a) Se trata de un poder directa y fundamentalmente ejercido por grupos sociales autónomos o soberanos, hacia otros grupos. La autonomía que ostenta una sociedad hacia el exterior existe desde el momento en que puede ejercer directamente un poder social, en alguna parcela de las relaciones internacionales.
- (b) Para el realismo ultraperiférico el poder es considerado desde una perspectiva estatal, comprendiendo las energías, capacidades y recursos del Estado. Alberto Alesina y Enrico Spolaore teorizaron sobre el tamaño, y el poder del Estado (Alesina y Spolaore 1997), aludiendo a tres factores.

El primero es la economía. Los grandes Estados —que favorecen las economías de escala— son más eficientes a la hora de producir. Mientras más grande sea el Estado, mayor es su mercado, su mano de obra, su capital y su tecnología. El segundo es la seguridad; cuanto más grande es un Estado, mayores sus fuerzas armadas y su capacidad defensiva. Económica y militarmente, la escala crea condiciones de oportunidad.

Sin embargo, existe un tercer aspecto: la ‘heterogeneidad de las preferencias’, las diferencias internas de la Nación. Cuanto más grande es un Estado más idiomas se hablan, más religiones se profesan, más intereses compiten, y más diferentes son su centro y su periferia; una unidad política grande es más heterogénea que una peque-

ña. Esta heterogeneidad puede afectar su existencia; históricamente, la mayor parte de los imperios se disolvió por su sobreexpansión debido a la diversidad implícita. De allí, los separatismos.

El tamaño óptimo de un país surge de una solución de compromiso; un país grande puede distribuir el costo de los bienes públicos entre muchos contribuyentes, pero es también probable que tenga una población diversa, más difícil de satisfacer.

- (c) Desde una perspectiva dinámica, el poder debe ser considerado como la capacidad de influir en el accionar de otros Estados. La influencia internacional de un Estado no depende únicamente de su dotación de poder; también debe considerarse: i. su voluntad de utilizar dicho poder, ii. la percepción que los otros Estados tengan de esa voluntad de utilizar dicho poder, y, iii. su influencia efectiva sobre el otro estado. Esta es una de las esencias de la política exterior.
- (d) Se trata de un poder descentralizado y jerarquizado. El sistema internacional carece de centros unificados para ejercitar el poder, y esta complejidad dificulta la adopción de pautas universales de comportamiento.
- (e) Se trata de un poder inestable, lo que se manifiesta en la dificultad de mantener inalteradas las relaciones de poder a lo largo del tiempo.

La inestabilidad es consecuencia de la descentralización del poder y de la pluralidad de actores; toda alteración significativa de las relaciones internas termina por afectar sus actos internacionales, y con ello, la estabilidad de las relaciones internacionales en las que participan. Esta inestabilidad es atenuada pues el poder nacional se asienta en la convergencia de las capacidades fácticas con la legitimidad, configurando la *autorictas* que diferencia el poder nacional del de otras agrupaciones sociales.

- (f) Desde una perspectiva sistémica, la acumulación del poder por el poder no tiene sentido. Por una parte, el poder tiene el propósito de salvaguardar el interés nacional; por la otra, históricamente la concentración excesiva del poder ha sido una vía abierta al conflicto bélico.

3.7 Para el realismo ultraperiférico, la política exterior debe ser racional

Tradicionalmente, el realismo ha considerado la racionalidad de la PE vinculada al concepto de balanza o equilibrio de poder, inscrita en una perspectiva de 'realpolitik'; cuyos elementos corresponderían a: (1) Un objetivo: satisfacer el interés de seguridad del Estado; (b) La competencia entre Estados determina las necesidades; (c) Los cálculos basados en estas necesidades permiten descubrir las políticas que servirán los intereses (Waltz 1979, p. 117).

La balanza de poder es una teoría de política internacional. Para asegurar su supervivencia, los Estados tienden a comportarse buscando 'equilibrar' a las unidades más poderosas. "Si los Estados desearan maximizar su poder, deberían aliarse al más poderoso; sin embargo, en ese caso no observaremos la formación de equilibrios, sino la emergencia de hegemonías. Esto no se produce por equilibrios o azar, es el comportamiento inducido por el sistema... cuando tienen posibilidad de elegir, los Estados secundarios se inclinan hacia el lado más débil, ya que es el lado más poderoso el que los amenaza. En el lado débil son más

apreciados y están más seguros, siempre en el supuesto que la coalición a la que se unen, logre suficiente poder defensivo o disuasorio para impedir que los adversarios ataquen” (Waltz 1979, p. 126-127).

Esta argumentación ha sido cuestionada.

Escudé abordó el equilibrio de poder sobre la base de una ecuación de costos y beneficios, que incorpora distintos tipos de costos: “los beneficios materiales de la confrontación deben ser mayores que los costos previsibles + ponderación del costo de la generación de percepciones negativas + riesgos de costos eventuales” (Lorenzini 2022, p. 292).

Los costos eventuales pueden surgir en una coyuntura de ‘emergencia internacional’ y son impuestos por los grandes poderes en situaciones atípicas, en las que tienen que escoger a quién les conviene más asignar beneficios en función de la ‘memoria histórica’ y de la ‘continuidad’ de la PE del Estado ultraperiférico. Una confrontación entre una gran potencia y un Estado ultraperiférico puede no suponer costos inmediatos para este último; sin embargo, la ‘factura’ puede ser cobrada en el futuro. Ello, enfatiza la importancia de la prudencia y la moderación de una PE que incorpora la variable ‘memoria histórica’ de las grandes potencias, que afecta la reputación o la credibilidad de los gobiernos ultraperiféricos.

La ausencia de confrontación con las grandes potencias no se convierte automáticamente en beneficio tangible para un estado ultraperiférico. ¿Por qué no confrontar?, la respuesta es que, aunque no existan garantías sobre los beneficios, el hecho de evitar los costos constituye un activo en sí mismo. La PE asume el rol ‘de control de daños’ y de apoyo al desarrollo económico.

El realismo ultraperiférico va más allá; en la medida que el desarrollo depende de una variable exógena, el objetivo no es solo negativo (no confrontar), sino positivo (buscar que las grandes potencias acuerden invitar al Estado ultraperiférico a desarrollarse).

Desde el realismo neoclásico, Randall Schweller ha criticado la ineluctabilidad del equilibrio de poder, apuntando a la recurrencia de situaciones en las que los países amenazados no han reconocido un peligro presente, no han reaccionado ante él, o han respondido de manera insuficiente. Este comportamiento, llamado ‘sub-equilibrio’ o ‘infrarreacción’, es contrario a la predicción de la balanza o del equilibrio de poder (Schweller 2004).

Remontándose a los siglos XIX -XX, Schweller recuerda que solo Gran Bretaña, mantuvo un constante equilibrio contra la Francia napoleónica. Posteriormente, Gran Bretaña observó pasivamente la guerra civil estadounidense, y las guerras de unificación alemana. La balanza de poder que condujo a la PGM fue posibilitada no por la búsqueda franco-rusa de equilibrio, sino por decisión alemana. Durante la década de 1930, las potencias europeas optaron por estrategias de subequilibrio ante la Alemania nazi.

Una similar renuencia a enfrentar los desequilibrios de poder ha caracterizado las relaciones interestatales, desde 1945. “Las alianzas, una característica tan común del panorama diplomático europeo desde el siglo XVII, son notables por su ausencia en la mayoría de las áreas del Tercer Mundo. Lo mismo ocurre con el equilibrio de poder” (Holsti 1998, p. 106). Treinta años después del fin de la bipolaridad no ha surgido ningún competidor para

contrapesar a los Estados Unidos. Contrariamente a las predicciones realistas, la unipolaridad no ha provocado alarma.

Siguiendo a Schweller, el problema es suponer que los Estados son actores coherentes. Las predicciones realistas son precisas, solo en la medida que el proceso de formulación de políticas y las relaciones entre el Estado y la sociedad se acerca a los parámetros del Estado como actor unitario. Por el contrario, cuando los Estados sufren divisiones en la élite y la sociedad, es menos probable que se comporten de acuerdo con las predicciones del equilibrio de poder (Schweller 2004).

En este sentido, el realismo ultraperiférico comparte la visión que la ‘racionalidad’ del Estado se relaciona con la perspectiva de la ‘institucionalidad’ de la política exterior, que se verá más adelante.

3.8 La política exterior del Estado democrático debe ser institucional

El realismo ha sido renuente a intervenir en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política exterior, limitándose a suposiciones sobre la ‘unidad’, la ‘coherencia’ y la ‘racionalidad’ del Estado. Ello, supone afirmar que la búsqueda del equilibrio correspondería a un impulso permanente de los Estados.

Sin embargo, desde la perspectiva de los responsables de las políticas, estos comportamientos, que conllevan costos y riesgos, surgen de un proceso político y como tal, son producto de la competencia y la construcción de consensos internos entre élites con diferentes ideas sobre el mundo, sobre los objetivos y desafíos del Estado, y sobre los medios para alcanzar esos propósitos.

Solo excepcionalmente, los líderes adoptan una política teniendo únicamente en consideración imperativos estructurales. Los Estados responden a las amenazas y las oportunidades de manera determinada por consideraciones internas y externas de las élites políticas, que deben llegar a un consenso en un proceso político a menudo descentralizado y competitivo. El realismo neoclásico y el realismo periférico han incursionado en estas materias.

El realismo neoclásico advierte que la forma en que los Estados responden a cambios del entorno externo depende de las preferencias de los actores políticos y sociales relevantes del Estado, y de las características estructurales de cada sociedad y de cada gobierno. Como la probabilidad que un Estado actúe depende de las preferencias de las élites políticas y sociales, ante cambios relevantes en el poder relativo, los actores internos pueden estar influenciados por preocupaciones internas más que internacionales o los posibles riesgos políticos y costos internos de una actuación pueden parecer excesivos. El primer caso alude a la ‘voluntad’ de los actores; el segundo a la ‘capacidad’ para actuar.

Todo ello, enfatiza el argumento que el arte de gobernar no opera solo en función de los riesgos y oportunidades geoestratégicos del entorno sistémico, sino que también es consecuencia de (1) las preferencias y percepciones de las élites sobre el entorno externo, (2) qué preferencias y percepciones de las élites ‘importan’ en el proceso de formulación de políticas, (3) los riesgos políticos internos asociados con ciertas opciones de política exterior, y (4) la propensión de las élites nacionales a asumir riesgos. Una vez que se han

establecido estos factores a nivel de unidad, se los puede tratar como insumos (estrategias y preferencias estatales) a nivel sistémico para explicar cómo interactúan las causas a nivel de cada unidad y de la estructura.

En este sentido, se proponen cuatro variables para explicar las diferencias de las respuestas estatales a las amenazas: el consenso de la élite, la vulnerabilidad del gobierno, la cohesión social, y la cohesión de la élite. El consenso y la cohesión de la élite afectan la voluntad del Estado para actuar, mientras que la vulnerabilidad del gobierno o régimen y la cohesión social influyen en su capacidad para hacerlo. La combinación de estas cuatro variables permite distinguir entre ‘Estados coherentes’ y ‘Estados incoherentes’.

A diferencia de la teoría estándar del equilibrio de poder, formulada por los realistas estructurales, el realismo neoclásico adhiere a una cadena causal que considera los ajustes políticos debido a los cambios internos. En el caso de los Estados coherentes, esta sería:

Cambios en el poder relativo>> consenso de la élite sobre la naturaleza de la amenaza y del grado de cohesión de la élite>> obstáculos de movilización en función de la vulnerabilidad del régimen y de la cohesión social>> continuidad o cambio de la política exterior (equilibrio, adhesión a la política, apaciguamiento, medidas a medias, etc.).

En el caso de los Estados incoherentes, el esquema causal que conduce al sub-equilibrio puede ser similar al anterior, pero la secuencia lógica es la siguiente:

Aparición de una amenaza externa>> fragmentación social>> vulnerabilidad del gobierno o régimen>> fragmentación de la élite>> desacuerdo en la élite sobre cómo responder a la amenaza, o consenso de la élite para no equilibrar>> subequilibrio.

A su vez, el realismo periférico critica la *falacia antropomórfica*, que consiste en asignar al Estado sentimientos y valores solo válidos para los individuos. Sintéticamente, la falacia antropomórfica expresa la concepción de un ‘ser nacional’, sustentada en un modelo autoritario, que reconoce al Estado prerrogativas que excedían las características de un régimen democrático y servicial; “... la falacia antropomórfica se basa en un modelo de nación que es la antítesis de la democracia que se intenta construir” (Lorenzini 2022, p. 291).

Además, “el autor [Escudé] analiza el peso de las elites a lo largo de su obra y sintetiza que la mencionada falacia antropomórfica genera que el peso del costo de una tal política recaerá principalmente sobre el pobre, el beneficio simbólico es gozado principalmente por la elite” (Laporte, 2022, p. 189).

El realismo ultraperiférico, adopta estas dos visiones estableciendo que la falacia antropomórfica es también una crítica a la ‘personalización’ de la política exterior, frente a la ‘institucionalización’ de las otras políticas nacionales. En la mayoría de los Estados, las políticas exteriores pertenecen al ‘dominio reservado’ del Jefe del Estado o de Gobierno⁴². En este sentido, un error común es personalizar las relaciones internacionales, cuando los sentimientos del Jefe del Estado, en tanto persona natural, prevalecen sobre los intereses nacionales.

Otro aspecto, derivado de la marginalidad parlamentaria en política exterior, se refiere a la tentación de recurrir a la política exterior para forzar cambios políticos, sociales y

42 En Chile, los artículos 32 N°8 y 15 y 54 N°1 de la Constitución Política de la República.

culturales, eludiendo los debates sociales internos, y favoreciendo la ‘infantilización’ social. Un ejemplo, es la pena de muerte: en los países desarrollados la discusión sobre su pertinencia se realizó en los parlamentos nacionales; en los países subdesarrollados su abolición fue resultado de la ratificación legislativa de tratados internacionales.

Lo señalado, permite concluir que los Estados ultraperiféricos están menos preparados para formular políticas coherentes, y más propensos a devenir ‘Estados incoherentes’.

Por una parte, sus líderes están menos dispuestos a asumir los riesgos para desarrollar políticas de equilibrio, con lo cual favorecen la incertidumbre y premian la agresión (particularmente cuando los otros Estados advierten la propensión a ‘rugir, pero no morder’). Por otra parte, los Estados incoherentes pueden ser más propensos que los coherentes a librar guerras ofensivas y de distracción. Estas guerras no están motivadas por la seguridad o la balanza de poder, sino por una expansión a bajo precio. Los países ‘incoherentes’, son propensos a la guerra, porque las élites emplean una retórica nacionalista para movilizar el apoyo de las masas, y quedan atrapadas en las políticas exteriores beligerantes (segunda guerra de Malvinas/Falkland).

3.9 La política exterior basada en el realismo ultraperiférico debe desideologizarse. En una primera apreciación, este proceso supone que toda decisión se lleva a cabo sometiéndola al cálculo de costos-beneficios

La desideologización de la PE constituye una característica distintiva del realismo ultraperiférico, vinculada a la falacia antropomórfica y a la visión ciudadano céntrica. Toda política debería ser diseñada a través de un cálculo pragmático de costo-beneficio que se aleja de preconcepciones relacionadas con valores políticos, que diferencian una ‘derecha’ de una ‘izquierda’.

Esta pretensión considera que la PE es concebida por personas que tienen preferencias ideológicas, aunque no sean conscientes de ello. Una PE completamente desideologizada es difícil de alcanzar pues su elaboración, implementación y ejecución es responsabilidad de funcionarios que, en tanto sujetos sociales, no son plenamente objetivos, ni pueden separarse de sus principios y valores. El cálculo puede ser una brújula que orienta a partir de la estimación de costos, que no borra la impronta política.

En la medida que favorece el debate y el compromiso, la democracia constituye un marco procedimental que atenúa el peso de las preconcepciones personales y se acerca a la objetividad preconizada por el realismo ultraperiférico. En el mismo sentido, el ejercicio efectivo de la responsabilidad política a los distintos niveles, garantiza decisiones cuidadosamente valoradas.

El desarrollo del multilateralismo institucional expresado en los organismos internacionales ha envuelto la cuestión de la ‘ideologización de la política exterior’ de una nueva perspectiva. Ello, ha sido particularmente relevante a la luz de la creciente autonomización recíproca entre la estructura y la superestructura internacional. Afirmar al multilateralismo como deriva “cuasi metafísica” va al encuentro de la historia, que muestra que los logros de los países han derivado de la utilización simultánea del unilateralismo, el bilateralismo, el

multilateralismo y el minilateralismo y que hacer de este último el elemento fundamental de la acción exterior, como cualquier exceso, es un error⁴³.

Una política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe ser escéptica respecto de los postulados de la superestructura. Ello supone evitar (a) la ‘ingenuidad’, que se produce cuando algunas elites nacionales siguen los dictados de la superestructura que, al no tener el respaldo de la estructura, se convierten en espejismos, (b) la ‘colonización cultural’ que transforma propósitos globales en objetivos nacionales, ignorando los intereses nacionales y las aspiraciones de los habitantes, y (c) la ‘deriva utópica’ que alude a elites inconscientes de los efectos que el choque de sus ilusorias aspiraciones con la realidad internacional, tendrán sobre las poblaciones de sus países.

3.10 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe cultivar las mejores relaciones posibles con la o las potencias hegemónicas

El Estado ultraperiférico actúa en diferentes tableros, recurriendo a potencias globales para compensar los liderazgos regionales, sin aspirar a competir con estos. Por ello, entre la región y la hegemonía preferirá esta última.

Lo primero es reducir las confrontaciones y los costos políticos. Ello, se refiere principalmente a cuestiones que se ubican en la dimensión política y estratégico militar de la política exterior, y permite al Estado ultraperiférico preservar un margen de maniobra en la dimensión económica, comercial y financiera, para garantizar sus intereses prioritarios vinculados con el desarrollo.

Eliminadas las confrontaciones es necesario cultivar una buena relación con la potencia hegemónica, para lo cual se debe mantener una macro relación, y promover varias micro relaciones⁴⁴.

La macro relación comprende el marco político global en el que se basa el vínculo bilateral y está compuesta por los grandes acuerdos políticos, la convergencia en torno a temas clave de la agenda internacional –adhesión a tratados internacionales vinculados al control de armas nucleares, lucha contra el terrorismo, convergencia ideológica–, el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan la resolución pacífica de los conflictos y la voluntad de cooperación. La macro relación expresa la decisión política que fija –en términos generales– las reglas de juego entre esas partes.

Las micro relaciones se articulan en torno a cuestiones y problemas puntuales, que están a cargo de múltiples actores, públicos y privados –agencias públicas, empresarios, grupos de inversiones, comunidades académicas–, y de pequeños núcleos burocráticos. En este campo, se juegan los auténticos intereses de los países, pues son las organizaciones privadas –empresas, bancos– las que generan dinero como resultado del intercambio co-

43 Algunos éxitos de la política exterior chilena no se han originado en el multilateralismo. La inserción económica fue posible por la rebaja unilateral de aranceles; los Tratados de Libre Comercio (instrumentos bilaterales) y la OMC (instrumento multilateral) consolidaron la inserción, pero no su esencia. Para enfrentar los desafíos de la Covid-19, Chile recurrió a instrumentos unilaterales y bilaterales. A diferencia de países que confiaron en el multilateralismo –y pagaron un duro precio–, Chile recurrió a sus propias fuerzas y la de sus aliados.

44 Lorenzini aplica el mismo concepto a las relaciones vecinales (Lorenzini 2022, p. 296).

mercial de bienes, servicios e inversiones. Sin embargo, tales organizaciones dependen de las reglas fijadas en la macro relación, y de los pequeños núcleos burocráticos, responsables de implementar las decisiones y los cursos de política decididos en el nivel macro.

Ambas relaciones –la macro y las micro– son entendidas como un camino bidireccional. Sin embargo, solo la macro relación dependerá directamente de la voluntad política de los funcionarios de primera línea de cada país; dado que los intereses políticos de las grandes potencias son más globales que los de un Estado ultraperiférico, una vez conseguida, la macro política exterior de la gran potencia es una constante. De ello, se desprende que una buena macro relación depende más de la buena voluntad del Estado ultraperiférico –el más necesitado–, que deberá ajustar sus objetivos políticos a los de la potencia hegemónica. En cambio, las buenas micro relaciones dependerán de ambas partes, por igual.

Lo dicho, pone en evidencia la necesidad de mantener relaciones cordiales y cooperativas en el largo plazo para mejorar la credibilidad y la reputación, así como para evitar la imposición de costos sobre el actor más débil. La construcción de relaciones cooperativas y su sostenimiento en el largo plazo, es un elemento importante en la ‘continuidad’ de la política exterior.

Ello, no cambia en caso de una transición hegemónica. No es evidente que una transición desemboque en un conflicto bélico, y aun en este caso ello no cambia el axioma; mejores relaciones con ambas potencias con la única limitación de evitar la exclusividad.

3.11 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe evitar la falacia de la autonomía como supuesta generadora del desarrollo

Periódicamente, la Academia reivindica la importancia de preservar la autonomía de los Estados; el último ejemplo ha sido el llamado ‘no alineamiento activo’ presentado por los intelectuales Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami (Fortin, Heine y Ominami 2021).

El realismo ultraperiférico no comparte estas visiones. Por una parte, considera que las teorías sobre la autonomía trasuntan un trasfondo de ‘filosofía del ultraje’ que condiciona la actitud del Estado que busca la autonomía. Por otra parte, no existen estudios que acrediten que la autonomía, entendida como “libertad de acción” haya constituido un factor de desarrollo.

El ejemplo comparado de Irán y Brasil en el siglo XX conduce a una conclusión diferente. Desde 1979, los gobernantes iraníes creen que el orden mundial es una selva sin reglas, donde es legítimo promover los intereses propios a través de cualquier medio, incluso el terrorismo. Esos intereses son definidos por la cúpula teocrática, cuya política se basa en la premisa que todos los Estados son igualmente soberanos, y que es inaceptable que algunos tengan derecho a poseer armas de destrucción masiva, y otros no.

A su turno, los gobiernos brasileños fundaron su acción en el supuesto implícito que en el orden internacional había reglas, en cuyo establecimiento los Estados más poderosos tienen un papel preponderante. Los dirigentes brasileños estructuraron una relación de confianza con Estados Unidos –participando a su lado en las dos guerras mundiales– y

obteniendo ventajas para desarrollar Brasil, y crear un capital de ‘buena voluntad’ que ha afirmado su pretensión, por demás fallida, de liderazgo subregional.

Irán cree que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil y pone el acento en los presuntos costos que su acción genera en la potencia hegemónica; los gobernantes brasileños sabían que lo importante era evitar los costos que una actitud revisionista generaría en la población brasileña.

Desde esta perspectiva, se debe diferenciar autonomía y libertad de acción; todo Estado goza de una amplia libertad de acción, cuyo límite es su autodestrucción. La autonomía rige la vida normal de los Estados y se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a un desafío determinado.

La autonomía, como cualquier activo, puede consumirse o invertirse. Se ‘consume’ autonomía cuando el objetivo apunta a la demostración pública que exhibe que el Estado no está bajo el tutelaje de nadie; se ‘invierte’ autonomía cuando el objetivo apunta (con o sin acierto) a alimentar la base de poder y del bienestar del país (Lorenzini, 298). Desde esta perspectiva, los gobiernos iraníes han consumido autonomía, pues la usaron para confrontar, o hacer exhibicionismo discursivo, y esto ha ocasionado costos a la población iraní. Los gobiernos brasileños han invertido en autonomía, lo que ha redundado en réditos económicos, y en acrecentar la base de poder y bienestar de la población⁴⁵.

La autonomía tiende a ser un producto del poder y, por lo tanto, del desarrollo económico y tecnológico. Se construye desde el desarrollo interno, y desde las maniobras de política exterior. En la construcción de la autonomía, la variable central es el desarrollo, y para afianzar el desarrollo es necesario ponerse a cubierto de las discriminaciones y sanciones a que puede ser sometido un Estado ultraperiférico.

3.12 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe considerar los riesgos de la cooperación

El realismo ultraperiférico no se opone a la cooperación, tanto entre los Estados como con las instituciones internacionales. Sin embargo, advierte dificultades en el caso de la primera e imposibilidades tratándose de la segunda.

La cooperación interestatal plantea tres dificultades. Ante todo, está la cuestión de la ‘dependencia’; los actores de un sistema organizado conforme al principio de la proto-jerarquía buscan la autosuficiencia, esto es, preservar su capacidad para realizar todas las funciones necesarias para su seguridad. Sin embargo, cooperar involucra cierto grado de especialización de funciones y presupone que los Estados dejen de realizar algunas actividades, confiadas a otros actores. “El bienestar mundial se incrementaría si una división del trabajo aún más elaborada fuera posible, pero los Estados se pondrían en situaciones de mayor interdependencia y algunos podrían no resistirlo” (Waltz 1979, p. 106).

Asimismo, existe el riesgo de la ‘trampa’; ante la inexistencia de una autoridad central capaz de garantizar el cumplimiento de los compromisos y debido al egoísmo intrínseco de los actores, el recurso al engaño es una opción posible.

45 Esta valoración resulta relevante, cuando el Brasil del siglo XXI se orienta hacia un revisionismo.

Por último, está la cuestión de las ‘ganancias relativas’. “La especialización en un mundo con división del trabajo es beneficiosa para todos, pero no es equitativa... Enfrentados con la posibilidad de cooperación para el bien mutuo, los Estados que se sienten inseguros deben consultar cómo serán distribuidas las utilidades. No deben preguntarse ¿ganaremos los dos?, sino ¿cuál ganará más? Si una utilidad se va a dividir, en una proporción de dos a uno, un Estado puede utilizar su desproporcionada ganancia para establecer una política destinada a dañar o a destruir al otro” (Waltz 1979, p. 105).

Estas dificultades se transforman en imposibilidades cuando se aborda la cooperación institucional y el consiguiente choque entre la visión nacional de los Estados y el transnacionalismo de los organismos internacionales.

Como he dicho, la visión transnacional se inspira en el planteamiento de Kant, sin considerar sus prevenciones. “A pesar de las objeciones de Kant, los partidarios de la idea transnacional han mantenido de forma persistente que todas las disputas entre Estados deben someterse al derecho internacional y que la beligerancia no puede justificarse hasta que se hayan agotado por completo todos los canales legales. Esta postura se ha defendido incluso cuando una de las partes en disputa es una potencia totalmente despótica o totalitaria, que gobierna por la fuerza y no por la ley. Porque, sostienen, una potencia así puede ser forzada a cumplir sus obligaciones según el derecho internacional mediante sanciones, y las sanciones no llegan a ser beligerancia porque respetan la soberanía e independencia del Estado contra el que se aprueben...” (Scruton 2014, p. 103-104)⁴⁶.

La consecuencia de esta dicotomía es una desnaturalización de los tratados internacionales. Siguiendo a George Scruton, el principio *pacta sunt servanda* no solo supone una obligación ‘cuasi-sacra’; también confiere a los tratados un carácter inmutable que supone que la vigencia de estos textos será capaz de superar los cambios sociales. Por ello, naturalmente los tratados imponían obligaciones esenciales y específicas a los Estados, y no eran considerados como medios para gobernar a las sociedades.

Sin embargo, esta visión transmutó durante el ‘momento occidental’; los tratados –normalmente aprobados solo en general por los parlamentos– asumieron la condición de leyes internas. Sin embargo, no se trata de cualquier ley, pues no pueden ser alteradas por los parlamentos. “Es como si los pueblos estuvieran gobernados por una especie de ley religiosa, en la que la voluntad de Dios resuena en cada edicto, impidiendo hasta las alteraciones más necesarias por razones que nunca se pueden averiguar” (Scruton 2014, p. 40).

El cuestionamiento es democrático. “Nuestras jurisdicciones nacionales son hoy bombardeadas con leyes procedentes de fuera, aunque prácticamente ninguna de esas leyes trata de la prevención de la guerra. Nosotros, los ciudadanos, somos impotentes en la materia y ellos, los legisladores, enteramente irresponsables con respecto a nosotros, que debemos obedecerles. Esto es exactamente lo que Kant temía como el seguro camino hacia el despotismo, primero, y finalmente a la anarquía. El desarrollo de la visión transnacional

46 “Al mantener la ficción de una ruta legal hacia el objetivo del acatamiento al orden internacional, las sanciones posponen el uso de la fuerza que podría exigirse para alcanzarlo. Por supuesto, el derecho internacional reconoce el uso legítimo de la fuerza, especialmente para contrarrestar una agresión o repeler una invasión. Pero siempre fija estrictos límites a su uso, considerando la fuerza como un último recurso cuyo objetivo es rectificar la fuerza empleada por otros” (Scruton 2014, p. 105).

de resolución de conflictos ha llevado, por tanto, a atar las manos, no de los Estados sin ley cuyas manos podrían necesitar ataduras, pero no hay nunca ley que se las imponga, sino de las democracias cumplidoras de la ley. Nosotros, que nos consideramos obligados por nuestros tratados, estamos asimismo condenados a perder sus beneficios” (Scruton 2014, p. 106).

3.13 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe considerar el regionalismo y la integración desde la perspectiva de los intereses y no de las identidades

El realismo ultraperiférico reconoce que los Estados actúan en planos diferentes: global, regional, subregional, y vecinal. Desde esa perspectiva, el Estado ultraperiférico se defiende de las amenazas y aprovecha las oportunidades de alcance mundial (transición hegemónica), regional (integración) y vecinal (tránsito fronterizo).

Cabe destacar la diferencia los saberes ‘teórico’ y ‘pragmático’; desde la Academia, se tiende a pensar en conceptos y principio universales. Sin embargo, aunque conceptos y principios sean universales, los casos son particulares; Luxemburgo y Estados Unidos son Estados, pero no son comparables. Europa y Asia son regiones, pero son diferentes entre sí y su vinculación global y regional también. La UE y MERCOSUR son bloques de integración, pero no son lo mismo.

El realismo ultraperiférico considera la convergencia entre los diferentes planos; frente a la tentación de abordar estas cuestiones separadamente, el realismo ultraperiférico se inclina por considerar la estructura/superestructura y el centro/periferias. Ello, porque cree que el elemento clave es el interés conceptualizado como desarrollo de la población; la existencia nacional de un Estado puede estar más relacionada con la globalidad, que con la región y su rumbo está determinado no por identidades presuntas, sino por intereses concretos.

Las perspectivas de desarrollo y seguridad que brinda la política exterior del Estado periférico están determinadas por la precaución en evitar verse involucrado en conflictos con las potencias hegemónicas y en obtener que esas potencias lo ‘inviten’ a desarrollarse. Para ello, la correcta apreciación de los costos y beneficios resulta fundamental.

Conclusiones – Una aproximación preliminar

Buscando su propia especificidad, la evolución de los estudios internacionales recurrió a elementos de disciplinas más antiguas y consolidadas. Como consecuencia, las relaciones internacionales han significativamente destacado la historia, las ciencias jurídicas, la sociología y algunos enfoques que incorporan percepciones.

En una primera etapa prevalecieron los análisis jurídico-políticos en torno a una consideración detallada de la historia política y diplomática. Asimismo, se produjeron controversias en torno a las tradiciones idealista y realista, y emergieron perspectivas geopolíticas (particularmente, en América Latina) y economicistas que permitieron abordar las realidades globales y regionales.

El enriquecimiento de la disciplina se expresó también en la aparición de variadas teorías (dependencia, autonomía, no-alineamiento activo) y en la reorientación de las corrientes principales hacia las periferias y la relación entre las políticas interna y externa.

Todas estas perspectivas se articulan en torno a dos conceptos fundamentales: la estructura y la dinámica de los sistemas internacionales. La estructura aborda los elementos básicos de los órdenes internacionales y las dualidades estructura-superestructura y centro-periferia. A su vez, la política internacional -que es parte de la política del Estado- se funda en los conceptos de poder, interés y aborda los procesos de construcción interna de dichas políticas.

En este contexto, este trabajo ha identificado la existencia, dentro de la periferia de la estructura del sistema internacional, de un tipo específico de Estado; el Estado ultraperiférico, determinado por sus limitaciones y sus posibilidades.

Las limitaciones consideran la ubicación geográfica (en la lejanía de los principales centros de poder), su situación en las fronteras civilizacionales del orden internacional liberal; la existencia de inestabilidades en sus cercanías, y el establecimiento de relaciones privilegiadas (económicas y de abastecimiento militar) con países situados fuera de la región. Asimismo, esos Estados se insertan en regiones carentes de un liderazgo que sea a la vez endógeno e indiscutido (o no hay líder o la competencia por el liderazgo no está definida) y, se encuentran excluidos de la posibilidad de acceder a dicho liderazgo, incluso en coalición.

Las posibilidades aluden a que, derivado de su relacionamiento, los Estados ultraperiféricos mantienen relaciones privilegiadas con países centrales, pudiendo jugar el papel de bisagras. Esta situación es particularmente válida en el caso de regiones carentes de liderazgo endógeno.

Al abordar la dinámica, la política exterior inspirada en el realismo ultraperiférico alude a consideraciones empíricas y teóricas comprensivas del devenir de parte de los países sudamericanos, a partir de análisis realistas de la dimensión exterior y de los procesos internos de generación de la política exterior.

En este sentido, el realismo ultraperiférico supone una inflexión en la percepción sobre las posibilidades de maniobra en el escenario internacional, teniendo en consideración, por una parte, las capacidades propias y las permisividades externas y, por la otra, las alternativas de los procesos internos de formulación política, a nivel de élites y de la generalidad de la población. Ello, supone una relación estrecha entre lo posible en el “exterior” y la forma en que el “interior” prevé, planifica, prioriza, formula, ejecuta y valora las posibilidades de acción de los Estados en un ámbito descentralizado.

En este sentido, el realismo ultraperiférico asigna importancia a las situaciones de debilitamiento de los consensos de elite, particularmente cuando parte de la mismo adhiera a visiones transnacionales, en tanto que otra parte se mantiene fiel a una visión nacional. El efecto de esta divergencia es la creciente “incoherencia” del Estado.

El realismo ultraperiférico construye un marco realista desde una perspectiva determinada por una parte de la periferia, vinculando aspectos de orden doméstico con el marco internacional en el proceso de toma de decisiones. Todo ello, es parte de una dinámica con pendientes que requieren profundización teórica y empírica.

REFERENCIAS

- Alesina Alberto, Spolaore Enrico. "On the number and size of the Nations" en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, issue 4, noviembre 1997, pp. 1027-1056
- Allison Graham. *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Araud, Gerard. (2023) . *Nous étions seuls. Une histoire diplomatique de la France. 1919-1939*, Paris, Tallandier.
- Arceo, Enrique. (2005). El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina*. *Cuadernos del Cendes*, 22(60), 27-63. Recuperado en 04 de diciembre de 2025, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300003&lng=es&tlng=es.
- Baldwin, David A. (1993) . *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*, New York, Columbia University Press.
- Battaleme, Juan. "Realismo Periférico y Dobles Periferias: La política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana", en *PostData 21*, N°1, abril-septiembre 2016.
- Barbé, Esther (1995) . *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Bull, Hedley (2012) . *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3ª edición, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Calduch, Rafael (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Ceura.
- Carr Edward Hallet. (2004). *La crisis de los veinte años 1919-1939: una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Catarata.
- Cesa Marco. "Great Powers", Devetak Richard, Burke Anthony y George Jim (eds.) (2012), *An Introduction to International Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 268-280.
- Christensen, Thomas. (1996). *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947–1958*, Princeton, N.J., Princeton University Press
- Clark, Ian. (2011). *Hegemony in International Society*, Oxford University Press.
- Colotta, Mariana, Degiorgis, Patricio, Lascano y Vedia, Julio y Rodríguez, Ángeles (comp.). (2021). *Manual de relaciones internacionales*, Buenos Aires. URL: <https://www.teseopress.com/manualderelacionesinternacionales>
- Cooley, Alexander, Nexon, Daniel y Ward, Steven. "Revising order or challenging the balance of military power? An alternative typology of revisionist and status-quo states", *Review of International Studies*, 45(4), marzo de 2019, pp. 689-708.
- Coulondre, Robert. (2021). *De Staline à Hitler – Mémoires d'un Ambassadeur*, Paris, Éditions Perrin.

- Cox, Robert. "Multilateralism and World Order" en Cox, Robert y Sinclair Timothy (1992): *Approaches to World Order*, Cambridge, University Press, p. 503.
- Cox, Robert. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press.
- Dans, Paul y Groves, Steven. (2023). *Mandate for Leadership. The Conservative Promise. Project 2025. Presidential Transition Project*, Washington DC, Heritage Foundation.
- Del Arenal, Celestino. (1990). *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª edición revisada y ampliada, Madrid, Editorial Tecnos.
- Doyle, Michael W. e Ikenberry, John G. (ed.). (1997). *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder (Colorado), Westview Press.
- Escudé, Carlos, (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Escudé Carlos. "El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China", *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 51, N°204, enero-marzo 2012, pp. 529-542.
- Ferguson, Niall. (2022). *Civilización. Occidente y el resto*, Madrid, Editorial Debate.
- Fernandois Joaquín (2008): *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Fortín, Carlos, Heine, Jorge y Ominami, Carlos (dir.). (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*, Santiago de Chile, Editorial Catalonia.
- Friedberg, Aaron. (1988). *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895–1905*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Garay, Cristián y Colletti, Franklin. "La transición hegemónica en la visión de Agustín Edwards: Londres versus Nueva York" en *Cuadernos de historia (Santiago)*, N°57, 2022.
- Gilpin, Robert. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Grataloup, Christian. (2025). *Geohistoria: Otra historia de la humanidad*, Barcelona, RBA Libros. Edición de Kindle.
- Harari, Yuval. (2018). *21 Leçons pour le XXI^e siècle*. Paris, Éditions Albin Michel.
- Holsti, Kalevi. "International Relations Theory and Domestic War in the Third World: The Limits of Relevance", Neuman, Stephanie (ed) (1998): *International Relations Theory and the Third World*, Nueva York, St. Martin's.
- Hurrell, Andrew. "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?", *International Affairs*, vol. 82, N° 1, enero 2006, pp. 1-19.

- Ikenberry, John. "The Rise, Character, and Evolution of International Order", en Fioretos, Orfeo, Falleti, Tulia Gabriela y Sheingate, Adam (eds.) (2016): *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 538-552.
- Ikenberry, Gilford John. "Reflections on After Victory", *The British Journal of Politics and International Relations* 2019, vol. 21(1), pp. 5-19.
- Ikenberry, Gilford John. (2014). *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, Gilford John. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press.
- Jackson Robert y Sorensen Georg. (1999). *Introduction to International Relations*, Oxford University Press.
- Jarpa, Sergio. (1973). *Creo en Chile*, Sociedad Impresora Chile Ltda., Santiago.
- Kaplan, Robert. (2025). *Tierra baldía. Un mundo en crisis permanente*, Barcelona, RBA Libros. Edición de Kindle.
- Kaplan, Robert. (2002). *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, Barcelona, Ediciones B.S.A.
- Keohane Robert (ed). (1989). *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press.
- Kissinger, Henry. (2016). *Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*, Madrid, Editorial Debate.
- Kupchan, Charles. (2010). *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton, University Press.
- Kahler, Miles. "Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945",
- Kupchan, Charles. (2012). *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Nueva York, Oxford University Press.
- Laporte, Juan Pablo. "La interdependencia hegemónica. Fundamentos para una política exterior argentina", en *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N°14, Julio-diciembre 2022.
- Lorenzini, María Elena. "El Realismo Periférico como contribución teórica al campo de la Política Exterior Argentina" en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N°14, julio-diciembre 2022.
- Madelin, Louis. (1979). *Talleyrand*, Paris, Editorial Taillandier-Perrin.
- Malamud, Andrés. (2024). *Conferencia Magistral de Andrés Malamud | RUS Seguros* en <https://www.youtube.com/watch?v=kekn8G8EA0U&t=2754s> (Últ. visit. 09/10/2024).

- Malamud, Andrés. (2020). *Malamud: "No existen países que se hayan desarrollado en la periferia"* en Visión desarrollista <https://www.youtube.com/watch?v=AjBwzgdkaAE&t=1911s> (Últ. visit. 16/10/2024).
- Marini Ruy, Mauro. (1973). *Dialéctica de la Dependencia*, México, Ed. Era.
- Mearsheimer, John. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Medina, Manuel. (1973). *La teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Seminarios y Ediciones.
- Morgenthau, Hans. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, 6ª edición revisada por Kenneth W. Thompson, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Nietzsche, Friedrich. (2011). *Ecce homo. Cómo se llega a ser lo que se es*, Madrid, Alianza Editorial.
- Nisbet, Robert. (1986). *Conservadurismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Oakeshott, Michael. (2017). *Ser conservador y otros ensayos escépticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Papp, Daniel. (1994). *Contemporary International Relations: Frameworks for understanding*, New York, Macmillan College Publishing Company.
- Reynolds, Philip. (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Rizzi, Andrea. (2025). *La era de la revancha*, Barcelona, Editorial Anagrama.
- Rose, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, N° 1 (October 1998), pp. 144–172.
- Rosenau, James. "Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales", Singer, Joel y Rosenau, James (eds.) (1973): *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Rubbi, Lautaro y Battaleme, Juan. "Críticas, respuestas y algunos aportes al Realismo Periférico", *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N°14, julio-diciembre 2022.
- Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés. "1937", *Revista Política y Estrategia*, N°144 (julio-diciembre 2024), pp. 45-85.
- Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés. "El realismo político: ¿un denostado desconocido?", *Teoría y Realidad Constitucional*, N°10-11 (enero 2002), pp. 401-424.
- Schweller, Randall. "Unanswered Threats. A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing", *International Security*, vol 29, N°2 (otoño 2004), pp. 159-201.

- Schweller Randall. "The Progressiveness of Neoclassical Realism", Elman, Colin y Fendius, Miriam (eds.) (2003), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Schweller, Randall. (1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York, Columbia University Press.
- Scruton, Roger. (2014). *Como ser conservador*, Madrid, Homo Legens.
- Smouts, Marie Claude. (1998). *Le nouvelles relations internationales. Pratiques et theories*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Snyder, Jack. (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Todd, Emmanuel. (2024). *La derrota de Occidente*, Ediciones Akal S.A.
- Tomassini, Luciano. "El marco de análisis de la política exterior" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1990*, Bilbao, Editorial Universidad del País Vasco, p. 125.
- Tucídides. (2002). *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, Crítica.
- Védrine, Hubert. (2025). *Nouveau Dictionnaire amoureux de la géopolitique*, Paris, Édition Plon.
- Védrine, Hubert. (2024). *Grands Diplomates. Les maîtres des relations internationales de Mazarin à nos jours*, Paris, Éditions PERRIN.
- Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*, USA, McGraw-Hill.
- Wohlforth, William. (1993). *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Zakaria, Fared. (1998). *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2025, DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL[∞]

JOSÉ OSORIO CERDA •

RESUMEN

Los recientemente publicados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2025, corresponden a compromisos propuestos por la ONU y tienen como meta para la materialización el año 2030. Esta publicación aborda el grado de cumplimiento a nivel mundial y luego se analiza la evolución en el país, incorporando en el análisis las repercusiones en el ámbito de la seguridad, desarrollo y las implicancias directas a la defensa, cuyo progreso o interferencia en el caso nacional tienen una estrecha relación con los riesgos y amenazas que informan el concepto actual de la seguridad, más allá del sector militar y del uso de la fuerza al abarcar ámbitos sociales, económico, de salud, desarrollo y de género.

Palabras clave: *Objetivos de desarrollo sostenible 2025; seguridad; defensa; desarrollo; nuevas amenazas; desafíos para seguridad.*

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS 2025, CHALLENGES FOR NATIONAL SECURITY

ABSTRACT

The recently published Sustainable Development Goals (SDGs) 2025 correspond to commitments proposed by the UN and are targeted for implementation by 2030. This publication analyzes the degree of compliance worldwide and then incorporates country results in each objective, incorporating into the analysis the repercussions in the areas of security, development and direct implications for defense, whose progress or interference in the national case are closely related to the risks and threats that inform the current concept of security, beyond the

-
- Oficial Fuerza Aérea de Chile, Investigador Independiente, Licenciado en Administración 1998 Ingeniero en Administración 2002, Especialista en Finanzas Oficial de Estado Mayor (AGA), Magister en Ciencias Militares mención Gestión Estratégica (AGA), JTO Joint Operations Course, The Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC) 2016, MBA U de Chile 2023, Profesor Auxiliar 2023, Módulo Balance Score Card U de Chile. Diplomado Gestión de Empresas para Ingenieros U de Chile, Diplomado en Planificación Estratégica Universidad Gabriela Mistral. Josemaosorioc@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2493-475X>

[∞] Fecha de recepción: 101025 - Fecha de aceptación: 181225.

military sector and the use of force to cover social, economic, health, development and gender areas.

Key words: *Sustainable Development Goals 2025; security; defense; development; new threats; security challenges.*

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2025: DESAFIOS PARA A SEGURANÇA NACIONAL

RESUMO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2025, recentemente publicados, correspondem a compromissos propostos pela ONU e têm como meta de implementação o ano de 2030. Esta publicação analisa o grau de cumprimento em nível mundial e, em seguida, incorpora os resultados por país em cada objetivo, incorporando à análise as repercussões nas áreas de segurança, desenvolvimento e implicações diretas para a defesa, cujo avanço ou interferência no caso nacional estejam intimamente relacionados aos riscos e ameaças que informam o conceito atual de segurança, para além do setor militar e do uso da força, abrangendo as áreas social, econômica, de saúde, desenvolvimento e gênero.

Palavras-chave: *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2025; segurança; defesa; desenvolvimento; novas ameaças; desafios de segurança.*

Introducción

Hace algunos días, la Secretaría General de las Naciones Unidas (ONU) publicó el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2025 (SDG Goals). Estos ODS corresponden a 17 compromisos declarados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2025). En tal sentido, si bien han existido avances, en el periodo desde 2015 al 2025, el progreso no ha sido fuerte y sostenido para todos los países, existiendo aún desafíos en cuanto a pobreza extrema, hambre y viviendas precarias asociadas a la falta de servicios básicos. Además, es posible observar como las mujeres, personas discapacitadas y las comunidades marginadas siguen enfrentando desventajas sistémicas, siendo estas carencias más notables (80%) en países en desarrollo (ONU, 2025).

Ilustración 1

Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

Confluyen en este diagnóstico de falta de progreso, problemas complejos que afectan al desarrollo y a la seguridad de dichas naciones, y en particular la seguridad humana¹.

Aunque el propósito de este ensayo está más bien dirigido a establecer una relación concomitante entre parámetros objetivos de desarrollo y seguridad, para lo cual se ha elegido aquellos contenidos en la Agenda 2030 de la ONU, no escapa el hecho que estos últimos han sido objeto de controversias, tanto en niveles académicos como políticos y en países desarrollados, como en vías de desarrollo.

En este escenario adverso, se han publicado diversos artículos relacionados con los planes de los países de producir 110% más de combustibles fósiles de lo realmente necesitan, generando aumentos de temperatura en 1.5° C, afectando directamente el ODS N° 13 (Climática.coop, 2024). Una perspectiva más crítica es la desarrollada en Nature el año 2022, la cual concluyó de la revisión de más de 3000 *papers* que el progreso en todos los objetivos ha sido escaso o nulo. Con un mayor grado de análisis, la académica de Inclusive Sustainability Governance, de la Universidad de Utrecht, Carole-Anne Senit (Utrecht University, 2025) indicó en el año 2022 que los ODS no han promovido la transformación de las instituciones ni de las políticas hacia un modelo más sostenible; más bien, han servido solo como una herramienta de comunicación que ha facilitado y estandarizado un lenguaje común y que solo buscan legitimar políticas y estrategias que ya existían. El mismo análisis se refleja en el libro publicado en el año 2022 por Cambridge University Press, que concluye que la agenda 2030 promueve como ambientales y sostenibles acciones que no lo son y, en cuanto a los avances, los motivos de los escasos resultados, sostiene Senit, son variados y

1 La Seguridad Nacional constituye una condición alcanzable, que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas.

no solo tienen que ver con la falta de fondos y de voluntad política. “Una de las causas es que existen contradicciones específicas entre los objetivos, es decir, que algunas acciones para avanzar en determinadas metas pueden hacer retroceder en otras, lo que se puede observar en ODS N°2 Hambre Cero y el ODS°13 Acción por el Clima, entre otras”.

En el ámbito político, uno de los más críticos ha sido el Presidente de Argentina Javier Milei, quien en su discurso ante la 79ª Asamblea General de las Naciones Unidas manifestó:

“Quiero ser claro en la posición de la agenda argentina: la Agenda 2030, aunque bien intencionada en sus metas, no es otra cosa que un programa de gobierno supranacional, de corte socialista, que pretende resolver los problemas de la modernidad con soluciones que atentan contra la soberanía de los Estados Nación y violentan el derecho a la vida, la libertad y la propiedad de las personas. Es una agenda, que pretende solucionar la pobreza, la desigualdad y la discriminación con legislación que lo único que hace es profundizarlas. Porque la historia del mundo demuestra que la única manera de garantizar la prosperidad es limitando el poder del monarca, garantizando la igualdad ante la ley y defendiendo el derecho a la vida, la libertad y la propiedad de los individuos”².

En relación con el concepto de Seguridad, a comienzos del siglo XXI se rompía definitivamente la dicotomía seguridad desarrollo –como el antiguo dilema de “cañones o mantequilla”–, que planteaba el economista Paul Samuelson (1948), creando una suerte de interdependencia entre ambos conceptos y haciendo que sus límites se tornaran difusos.

Los ODS que propicia la ONU cuyo progreso o interferencia –apelando a Barry Buzan y Lane Hansen (2009), como veremos en el caso nacional–, tienen una estrecha relación con los riesgos y amenazas que informan el concepto actual de la seguridad, más allá del sector militar y del uso de la fuerza, para abarcar ámbitos sociales, económico, de salud, desarrollo y de género.

Ya en el 2003 la OEA advertía que las “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales...muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada”³.

Por otra parte, como se sostiene en la explicitación de la Política de Defensa Nacional que “una condición fundamental para lograr este desarrollo integral es mantener una paz estable, en un entorno de seguridad que permita a los chilenos desarrollar libremente sus proyectos de vida, con certeza respecto a las normas de convivencia democrática, el orden y el respeto al Estado de Derecho”. En esta misma, se establece que la seguridad nacional constituye una condición alcanzable, que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas. Desde la perspectiva de la función pública, su responsabilidad reside en el Jefe de Estado, y comprende tanto ámbitos de seguridad externa como de seguridad interna, cuyos límites contemporáneos resultan cada vez más difusos (Política de Defensa de Chile, 2020).

2 *Qué dijo Javier Milei en la ONU*, Diario La Nación, Argentina, 24 de noviembre 2024.

3 Conferencia Especial OEA sobre Seguridad en las Américas. Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

Una metodología interesante respecto de las amenazas a la seguridad nacional, es la planteada por profesores del Diplomado en Seguridad Internacional de la Academia Diplomática Andrés Bello, en 2015, Según estos, de acuerdo se indica en la ilustración 2, la seguridad está directamente relacionada con los bienes a proteger. Cada Estado es libre para determinarlos; no obstante, generalmente estos estarán vinculados con la seguridad; la infraestructura crítica; el desarrollo económico, político y social; la democracia; la soberanía, etc. (Salgado&Urbina, 2015).

La evidencia nos muestra que los países americanos en la medida que se ven expuestos a estas amenazas, adoptan estrategias de seguridad para enfrentarlas, pero siempre son las amenazas las que condicionan las respuestas políticas y estratégicas de los países afectados, incluso empleando a las FF. AA. en misiones no militares o de cumplimiento de la ley.

La señalada metodología sugiere poner énfasis en los bienes a proteger y luego detectar cuáles son las amenazas que los ponen en riesgos, dañan o interfieren en su mantención o consecución. Por esta razón es que resulta apropiado relacionar los mencionados ODS, que contienen bienes tangibles e intangibles, con la seguridad nacional.

En Chile amenazas como el narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, migraciones ilegales, trata de personas, pobreza extrema etc., no habían tenido la misma intensidad que otros países del hemisferio hasta hace unos años atrás y, por lo tanto, no se había considerado una urgencia política para enfrentarlas de una manera diferente de lo estrictamente policial, hasta que en mayo de 2022 se decretó estado de emergencia en la denominada Macrozona Sur, en respuesta a una persistente situación de violencia, sabotajes, ataques incendiarios, homicidios, y otros considerados como actos terroristas.

En conformidad al artículo 42 de la Constitución Política de la República y a la ley N° 18.415, sobre estados de excepción constitucional. Este estado de excepción ha sido renovado invariablemente hasta hoy con la aprobación del Senado, mediante el cual se faculta al presidente de la República para restringir ciertas libertades –como la de locomoción y reunión– e incorporar a las Fuerzas Armadas en tareas de colaboración con las policías para la mantención del orden público y la protección de la seguridad de la Nación⁴.

Recientemente y a propósito de la campaña presidencial en Chile, la seguridad ha sido profusamente discutida y, en particular, las amenazas que afectan a las personas; los bienes y servicios, públicos y privados; la infraestructura crítica y, en consecuencia, el desarrollo del país. Discurriendo acerca de las prioridades del futuro Gobierno y, en particular del Ministerio de Seguridad, la periodista Nadia Cabello (Cabello, 2025) sostiene que un objetivo prioritario es disminuir la percepción de inseguridad, que la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana cifró en 87,7%⁵.

En términos de preocupación académica sobre el tema de la seguridad, el mismo artículo destaca el seguimiento efectuado por el Centro de Estudios en Seguridad y Crimen Organizado (Cescro) de la U. de San Sebastián; el Centro UC para la Seguridad Pública y

4 *Tres años de Estado de Emergencia en la Macrozona Sur (2022-2025)* Investigación realizada por Pablo Urquizar y Vicente Abrigo del IPP de la UNAB, julio de 2025.

5 *Cómo debe ser el nuevo Ministerio de Seguridad*, El Mercurio, D7, 7 dic.2025.

Crimen Organizado y Terrorismo (OCRIT) de la U. Andrés Bello; esfuerzos que se suman a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y Paz Ciudadana⁶.

A modo de hipótesis tentativa, sostendremos que las citadas amenazas y desafíos afectan o interfieren el cumplimiento de los ODS propiciados por la ONU. Para ello vincularemos algunos de estos objetivos con aspectos relativos a la seguridad nacional, en general, y a la seguridad humana en particular y cómo éstas contribuyen a su obtención.

Ilustración 2

Amenazas Actuales a la Seguridad Humana



Fuente: Módulo de Seguridad Internacional & Estrategia, Academia Diplomática A. Bello

El informe ODS del año 2025 insta a la acción en seis áreas definidas como prioritarias: “Sistemas alimentarios, acceso a la energía, transformación digital, educación, empleo y protección social, clima y biodiversidad” (ONU, 2025), por lo tanto, lo relevante de esta publicación está en analizar cómo se relaciona el cumplimiento de estos objetivos estratégicos con la seguridad nacional.

Para el desarrollo anterior, esta publicación analizará los desafíos a nivel global de los indicadores vinculados a la seguridad nacional en general y realizará una comparación con los resultados obtenidos por el país con información disponible en los últimos 5 años a nivel nacional y mundial. De esta forma, se excluyen al ODS N°2 y N°17 por no ser pertinentes para este análisis.

6 Ibidem.

Análisis de los Objetivos y los desafíos que se deducen para la Seguridad

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

De acuerdo con el informe de la ONU, la desigualdad intranacional registrada en los países sigue siendo un obstáculo para la reducción de la pobreza y una forma de revertir las tendencias actuales es mediante el logro de crecimiento económico, inclusivo y sostenido sobre todo en países de ingresos bajos y entornos frágiles. Además, se requiere mejorar los sistemas de protección social y movilizar mayores recursos para contribuir al esfuerzo de los países más pobres para recuperarse del estancamiento.

En cuanto a este objetivo, el Banco Mundial⁷ señala que en el caso de Chile la extrema pobreza fue estimada en el año 2022 en 0.5% y el nivel de pobreza considerando la población total alcanzó un 6.5% en el mismo año. En ambos casos se puede observar la tendencia hacia la disminución con excepción al año 2020 en que se observan aumentos de los porcentajes. (Banco Mundial, 2025).

En conformidad con los avances efectuados, resulta relevante disminuir los actuales niveles de pobreza y extrema pobreza aplicando progresivamente nuevas políticas que mantengan estos niveles bajos en los indicadores. Sin embargo, la medición es volátil y está relacionada directamente con las condiciones económicas del país, de manera que, si el desarrollo económico del país es marginal, probablemente estas cifras aumentarán en el corto plazo. Además, este indicador puede ser afectado por el fenómeno de las migraciones, que en la mayoría de los casos corresponde a personas que buscan oportunidades económicas atraídas por el crecimiento que experimenta Chile en comparación con otros países.

En concordancia con lo anterior, el Servicio Nacional de Migraciones (Servicio Nacional de Migraciones, 2025) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estiman que en 2025 los migrantes representarán aproximadamente el 10% de la población total, esto es 1,9 millones de personas.

Según un estudio reciente los migrantes contribuyen con un 10,3% al PIB de Chile; sin embargo, también destaca que un 17% de estos se encuentran en situación irregular, lo que plantea desafíos en áreas como mercado laboral, la seguridad y el acceso a servicios públicos.

De acuerdo con la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de julio del año 2021 que se indica en la ilustración 3, el 17% de los extranjeros en el país son pobres, mientras que el 7,9% está en extrema vulnerabilidad. Esta cifra representa un aumento de 6,2% respecto de la consulta de 2017. En tanto que los promedios nacionales son de un 10,8% y 4,3%, respectivamente (sjmchile.org, 2023). Aunque la encuesta no hace distinción respecto de los migrantes irregulares, es posible deducir que estos tengan mayores carencias en relación con aquéllos que tienen una situación regularizada, lo que permite a estos últimos acceder a servicios públicos y otros beneficios que brinda el Estado a sus ciudadanos.

7 El Banco Mundial aporta financiamiento innovador, experiencia y conocimientos adquiridos en todo el mundo, y compromiso de largo plazo a cada una de sus alianzas con los países que aspiran a hacer crecer sus economías y brindar mayores oportunidades a su población.

Ilustración 3

Situación de Pobreza de los Migrantes

Desde 2017, y en relación a los chilenos, la población de extranjeros presenta indicadores de mayor vulnerabilidad.



FUENTE: Casen, procesado por el Servicio Jesuita de Migrantes

En el caso de la pobreza monetaria, la encuesta CASEN permite identificar la pobreza multidimensional, es decir, evaluar la carencia en 5 dimensiones: educación, salud, trabajo, vivienda y redes. Al respecto Gonzalo Durán, investigador de Fundación SOL y profesor asistente de la Universidad de Chile señaló: “El indicador compuesto de pobreza multidimensional considerando las primeras 4 dimensiones es de un 13,84% para la población no migrante y de un 29,76% para las comunidades migrantes. Considerando las 5 dimensiones, los resultados son 15,8% y 30,5% respectivamente (Fundación Sol, 2023).

Recurriendo a la proposición metodología (ilustración 1), la pobreza se inscribe en el ámbito económico/social, como uno de los factores que pueden incidir en la seguridad, el desarrollo y la seguridad humana en particular. Las personas nacionales o migrantes que viven esta condición de vulnerabilidad están expuestas a ser reclutadas para trabajos informales e incluso para actividades ilegales.

En relación con esto último los investigadores Gabriel Ugarte y Rodrigo Vergara del Centro de Estudios Públicos (CEP) sostienen que “la relación entre la inmigración y la criminalidad es un tema de interés público y debate político en Chile”, en parte porque una

encuesta del mismo CEP (2023) revela que la delincuencia lidera las preocupaciones de las personas; y, porque durante los últimos años se ha producido un rápido crecimiento en la población migrante, cuya presencia se ha vuelto cada vez más visible en la sociedad.

El estudio concluye que los extranjeros siguen estando subrepresentados en el total delitos en el país. Sin embargo, se aprecia una tendencia al alza en la participación en crímenes en los últimos años, así como un cambio en su representación en los distintos grupos de delito. Mientras la sobrerrepresentación de extranjeros en delitos contra la Ley de Drogas ha venido disminuyendo, aunque sigue siendo mayor que 1, se observa un aumento relevante en su representación en otros delitos, principalmente en aquellos más violentos. (CEP, 2023)

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

El estudio de la ONU aborda las muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos y las metas para alcanzar cifras de 70 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. De igual forma, señala el número de muertes de menores de 5 años que se redujo a 37 muertes por 100.000 nacidos vivos en el año 2023 y en el caso de la tasa de mortalidad neonatal se redujo a 17 defunciones en el mismo año.

En el caso de Chile y relacionado con la tasa de mortalidad materna estimada por cada 100.000 nacidos vivos, alcanzó a 10 con tendencia a la baja en los últimos 5 años. En cuanto a la tasa de mortalidad en menores de 5 años por cada 1.000 nacidos es de 7 (Banco Mundial, 2025). En el caso de enfermedades transmisibles en el año 2022 se observó 15 casos de tuberculosis por cada 100.000 habitantes con una tasa de mortalidad ajustada de 1.5 en el año 2019.

En este análisis es necesario destacar las políticas del Estado de Chile para controlar enfermedades, lo que ha permitido certificar la eliminación definitiva de algunas de ellas y el control y coordinación para eventos imprevistos como el caso del COVID 19, que demostraron a nivel mundial la preparación de los estamentos de salud en este sentido.

En cuanto a las debilidades asociadas a las políticas de Estado, se observa la falta de extensión de los programas de vacunación para los migrantes, los cuales por la condición se dificulta el acceso a los programas de vacunación y control. Además, es necesario precisar que estos programas de vacunación nacional cubren mayores enfermedades y resultan ser más estrictos que en sus países de origen, por lo que eventualmente la falta de vacunación en los migrantes podría generar contagios en su población cercana.

Una preocupación reciente para el Estado será el envejecimiento de la población y la baja alarmante de la natalidad. Según el censo del 2024, el envejecimiento de la población chilena mantiene su tendencia al alza, aumentando el porcentaje de personas de 65 años o más de 6,6% en 1992 a 14% en 2024. Asimismo, disminuye el porcentaje de personas de 14 años o menos de 29,4% a 17,7% en el mismo periodo (INE.cl, 2025).

“El envejecimiento poblacional va a implicar múltiples desafíos ya que se van a observar cambios significativos en diferentes aspectos, tales como socioeconómicos, culturales, de salud, de calidad de vida, de las formas de habitar nuestro entorno, entre otros” (Ignacio Sánchez, ex Rector PUC).

Complementa lo anterior, las implicancias para la seguridad nacional, con una mayor exposición a delitos violentos y un déficit en la disponibilidad de personas para atender necesidades de las instituciones de seguridad y defensa nacional.

Se agrega a lo anterior que las Fuerzas Armadas de Chile han experimentado una significativa baja en el número de voluntarios para el servicio militar, lo que ha obligado a la institución a depender más del reclutamiento por sorteo. Para abordar esta situación, el gobierno y el Ejército están trabajando en medidas como un proyecto de ley que busca mejorar las condiciones de los postulantes, incluyendo mejores remuneraciones y convenios con instituciones de educación. (BiobioChile.cl, 2024).

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

Este objetivo a nivel global se ha ralentizado y en muchos países ha empeorado los resultados del aprendizaje. Además, se observan los problemas de cualificación docente con mínimas mejoras desde el año 2015. Este objetivo resulta relevante para el cumplimiento de las metas de la Agenda por cuanto tiene un efecto de impacto directo en el logro de los objetivos en su conjunto.

En términos amplios indica que, en el año 2024, el 60% de los jóvenes terminó el segundo ciclo de la educación, sin embargo, los indicadores del primer ciclo de secundaria están empeorando en varios países.

Chile, de acuerdo con información del Banco Mundial (Banco Mundial, 2025), tiene una tasa de alfabetización de 97%, superior al 95% de América Latina, por lo que es necesario mantener el esfuerzo de las políticas de Estado tendientes al logro del 100% de alfabetismo. Sin embargo, la principal debilidad se encuentra en los analfabetos funcionales, según definición que hace el diario La Tercera, que señala que a nivel OCDE, Chile ocupa el último lugar en la medición por cuanto el 44% de la población carece de competencias suficientes en comprensión de textos y matemáticas (Latercera.com, 2025).

En relación con las implicancias para la seguridad nacional, si no se atiende estas necesidades, en cuanto a educación equitativa y de calidad, las consecuencias podrían generar nuevamente el fenómeno de efervescencia ciudadana como el experimentado el año 2019 con el estallido social; por lo tanto, de no lograr las condiciones de calidad y educación transversales, se fomentan las discriminaciones incompatibles con el progreso de la Nación. Una nación dividida está expuesta a continuar siendo subdesarrollada y vulnerable a amenazas provenientes del exterior, no solo en los términos clásicos de hipótesis de conflictos, sino que, como se ha visto, a la infiltración del crimen internacional en todos los ámbitos del quehacer nacional.

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

A pesar de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing hace 30 años, la igualdad de género sigue esquivada. Aún se observa impedimentos legales que coartan las alternativas de trabajo para las mujeres y perpetúan el matrimonio infantil y la violencia de género.

En el año 2024 las mujeres ocupaban el 27.2% de los escaños parlamentarios a nivel mundial. En los gobiernos locales la tasa de participación alcanza al 35.5% y en relación

con la presencia en puestos directivos alcanzó el 30%. De mantenerse esta proyección las mujeres igualarán la paridad en 100 años.

En el caso de Chile, de acuerdo con cifras proporcionadas por la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) señala que:

En la práctica, la cuota de género establecida con carácter transitorio para aplicarse en las elecciones parlamentarias a realizar en los años 2017, 2021, 2025 y 2029, fue incorporada mediante la Ley N° 20.840 en el año 2015. Al aplicar por primera vez la Ley de Cuotas en las elecciones parlamentarias de 2017, se incrementó la participación femenina a un 22,5% en la Cámara y a un 23,2% en el Senado.” (BCN, 2025, pág. 1).

Con estas modificaciones, la revista Forbes señala que:

Los equilibrios de géneros “De un total de 155 representantes en la Cámara Baja, **55 son mujeres, un 35% versus el 65% reflejado en diputados masculinos**. En el **Senado**, el porcentaje es inferior: sólo **12 son mujeres (24%)**, en comparación a los **38 hombres electos (76%)** (Revista Forbes, 2025).

En cuanto a la representación de mujeres en directorios de empresas del Estado, la BCN indica que:

“Según el informe estudio de Comunidad Mujer denominado «Ranking Mujeres en la Alta Dirección 2018», las mujeres que ocupan cargos en los directorios de empresas IPSA ha subido de 5,8% el 2016 a 6,2% el año 2018. En relación con empresas públicas, debemos distinguir entre las Empresas SEP y Otras Empresa Públicas, mientras en las primeras la participación de la mujer ha subido de 30,4% en el año 2016 a 42,1% el 2018, en las segundas, la participación de las mujeres ha sido bastante más baja, subiendo de 13,5% a 15% en los mismos años”. (BCN, 2025, pág. 5).

Relacionado con la seguridad, el país ha tenido un importante progreso en la legislación en pro de la igualdad de género. Las FF. AA., por ejemplo, han reclutado crecientes cuotas de personal femenino en las dos últimas décadas. El MDN considera como compromisos para el sector: a) contribuir a consolidar la integración de las mujeres en la Defensa Nacional; b) Continuar colaborando en la agenda Mujer, Paz y Seguridad de Naciones Unidas y c) Robustecer la prevención y abordaje efectivo de la violencia de género. Además, en el ámbito castrense, producto de las deficiencias vocacionales de los hombres para ingresar a las Escuelas Matrices y cumplir con el Servicio Militar Obligatorio, se ha generado un déficit en las plantas de las Instituciones de las Fuerzas Armadas, lo que ha sido paliado con una creciente incorporación de las mujeres.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

El año 2024 el 74% de la población mundial consumió agua potable, el 58% utilizó sistemas de saneamiento gestionados en forma segura y el 80% servicios básicos de higiene.

En el ámbito de gestión de aguas residuales a nivel mundial el año 2020 de un total de 129 países, el 56% trataban las aguas residuales en forma segura.

Chile de acuerdo con estimaciones recientes, goza de un 100% de agua potable gestionada en forma segura al igual que Estados Unidos y Canadá. (BCN.cl, 2025). En relación con la gestión de aguas residuales, de acuerdo con información proporcionada por el DIC de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile (DIC, 2025), se ha logrado una cobertura del 100% del tratamiento de aguas servidas de la población conectada al alcantarillado en territorios urbanos y concesionados (Agua y Medioambiente, 2025), lo que se compara favorablemente a nivel mundial, ya que el 80% del agua residual se vierte al medioambiente sin recibir un tratamiento adecuado y sin ser reusada (Banco Mundial, 2025).

En cuanto a sistemas de saneamiento de agua a nivel territorial, esta alcanza al 97.5% del total de acuerdo con la información proporcionada por el INE (INE.cl, 2025).

En el ámbito de la seguridad —a pesar de que Chile cuenta con recursos hídricos para garantizar el desarrollo del Estado—, con frecuencia existe escasez hídrica por falta de infraestructura para una distribución armónica, lo que incide en la industria agrícola y restringe el suministro a la población afectando el desarrollo, lo que obliga a promover un uso responsable del recurso por parte de todos los estamentos que intervienen en la captación, distribución y uso del agua.

Desde una perspectiva estratégica, la escasez hídrica es una potencial fuente de conflicto internacional, por lo que Chile está obligado a dictar políticas que propendan a mantener y proteger las reservas de agua dulce particularmente en la zona austral del país y en el territorio antártico chileno.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

A nivel global, el acceso a la electricidad en el año 2023 ascendió a 92%, el acceso a combustibles limpios de cocina tuvo un incremento de 16% y la generación de energía renovable sigue creciendo.

Chile a partir de información disponible por parte del Banco Mundial, desde el año 2018 se encuentra 100% conectado a la electricidad (Banco Mundial, 2025). De acuerdo con información publicada por la Agrupación de Empresas de Generación Eléctrica (Generadoras.cl, 2025) “El 62,0% de la capacidad instalada corresponde a fuentes renovables (22,3% hidráulica; 24,1% solar; 13,0% eólico; 2,3% biomasa; y 0,3% geotérmica) mientras que el 38,0% corresponde a fuentes térmicas (13,0% carbón, 15,1% gas natural y 9,8% petróleo)”.

En cuanto al consumo per cápita de electricidad fue de 4.237.0 kWh, lo que lo sitúa solo por detrás de Trinidad y Tobago en consumo de energía en América Latina y el Caribe, lejos de los requerimientos de energía de Argentina, Brasil y Perú, pero también distante del consumo per cápita de los países desarrollados del continente americano para el año 2023 como Estados Unidos y Canadá que tienen un consumo por persona de 12.645 y 14.153 kWh respectivamente (Banco Mundial, 2025).

Desde la perspectiva de la seguridad nacional, no contar con un suministro eléctrico estable que garantice su acceso en forma permanente, representa una vulnerabilidad para el normal desarrollo del país, generando cuantiosos costos para la economía nacional, trastornos en los sistemas de comunicaciones, en atenciones hospitalarias, la industria,

sistemas de transporte, entre otros. Desde el punto de vista del servicio público, regiones o sectores sin suministro eléctrico, con sus efectos en la iluminación y sistemas de seguridad (cámaras y sensores remotos), quedan expuestos al vandalismo, pillaje y otros ilícitos.

El tema energético ha llegado a ser estratégico para el desarrollo del Estado y para el bienestar de la población, por ello es responsabilidad de las autoridades garantizar el acceso y proteger las fuentes de suministro, sean de carácter nacional o internacional. Se constituye de esta forma en un requerimiento para la seguridad nacional, lo que será abordado más adelante en las modificaciones a la Constitución Política relacionadas con las nuevas funciones de protección que deben desarrollar las Fuerzas Armadas para el resguardo de la infraestructura crítica.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

El informe de la ONU señala que a partir del año 2021 el Producto Interno Bruto, aumentó a 5,5%, disminuyó luego a 1,9% el año 2023 y aumentó marginalmente en el año 2024 a un 2,0%. Para el año 2025, la ONU estima un crecimiento a nivel mundial de 1,2%.

De acuerdo con la información proporcionada por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2025), el crecimiento del PBI Chile fue 2,2% año 2022, 0,5% en el 2023 y 2,6% el año 2024.

En cuanto a la productividad del trabajador en Chile, al analizar los factores que aportan al crecimiento económico, trabajo, capital y Productividad Total de los Factores (PTF), la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) indica que “Si bien el trabajo y capital en conjunto crecieron 2,4% (2,2% Dipres), la PTF que mide la eficiencia en el uso de los recursos, presenta una variación prácticamente nula, oscilando entre -0,2% y 0,1%, lo que demuestra que en el año 2024 la contribución de la productividad al crecimiento fue prácticamente nula. Sus consecuencias se manifiestan en la incapacidad de mantener un desarrollo robusto, competitivo y sostenible en el tiempo” (CNEP.cl, 2025).

En este sentido, la productividad es el engranaje más relevante para el crecimiento sostenido, lo que genera entre otros beneficios, mejorar las condiciones de bienestar de las personas. Sin embargo, de acuerdo con cifras proporcionadas por la CNEP, la afectación del PTF ha disminuido considerablemente a partir del año 2006, según se observa en la ilustración 4.

En el caso de Chile, relacionado con el empleo informal, la información proporcionada por el INE en el año 2025 reflejó una disminución de un 1% porcentual con respecto al 2024 y se situó en el mes de junio de 2025 en 26,0%, equivalente a 2.423.198 personas. (INE.cl, 2025).

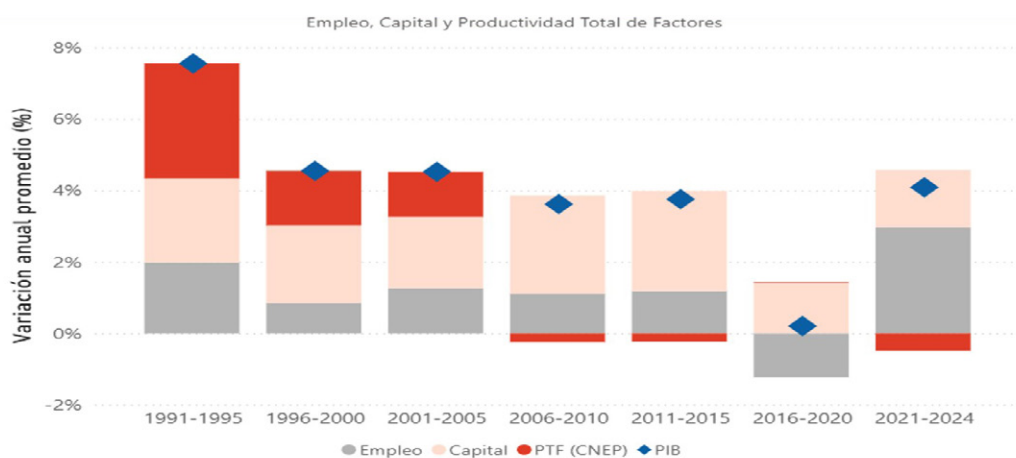
En cuanto a la tasa de desempleo a nivel mundial durante el 2024 alcanzó un mínimo histórico de 5%, sin embargo, persisten complejidades para mujeres y jóvenes para encontrar trabajo, los cuales tienen un tercio de las probabilidades de obtener trabajo en relación con un adulto.

En Chile, según información proporcionada por el INE, en los últimos 10 años las tasas fueron de un 7,8%, en los últimos 5 años en promedio de un 8,9% y en el año 2024 alcanzó un 8,5%. Los jóvenes que no trabajan entre 15 y 24 años, es decir no estudian y

no reciben capacitación, en los últimos 12 meses se observó un aumento de este número desde 331.596 a 336.304 jóvenes, según información estimada por el economista de la Universidad Católica Tomás Rau. (Biobiochile, 2025). Esta cifra demuestra la complejidad de los jóvenes para encontrar trabajo que en el mercado laboral alcanza el 22% y que en las mujeres es del 25%.

Ilustración 4

Contribución al Crecimiento Económico



Fuente: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

Como se mencionó anteriormente, sin un crecimiento económico sostenido asociado a las variables de empleabilidad, como la PTF, se incrementa el empleo informal y la cesantía llegando a niveles que pueden erosionar las condiciones de seguridad del país, por lo que en la medida que estas variables no sean debidamente atendidas, generan el contexto para un descontento social en contra del Estado y eventualmente podrían convertirse en el fundamento para manifestaciones de violencia como las observadas en el año 2019.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

A pesar de que el informe señala que este objetivo ha demostrado avances significativos a partir del 2015, persisten las complejidades sistémicas que deben enfrentar los países en desarrollo en cuanto a industrialización inclusiva⁸, inversión resiliente⁹, investigación y desarrollo y acceso a banda ancha.

El caso de Chile, en cuanto a la construcción de infraestructura resiliente se observa que los últimos 40 años el país ha sido afectado por todo tipo de desastres naturales, siendo los más destructivos los terremotos, tsunamis e incendios, lo que ha replanteado la for-

8 El término se refiere a crear oportunidades de acceso a la industrialización en forma equitativa, con especial énfasis de las comunidades menos favorecidas.

9 La infraestructura resiliente es definida como la capacidad de anticipación, preparación, respuesta y recuperación ante eventos adversos, ya sean naturales o provocados por el ser humano.

ma cómo se construyen las obras de ingeniería, mejorando sustantivamente los estándares de construcción permitiendo enfrentar estos desastres con mínimas pérdidas humanas y mantener la funcionalidad de las obras de ingeniería.

El país tiene un historial de catástrofes naturales, de trágicas consecuencias, que se incluyen en el “ámbito medioambiental” como amenazas que afectan normalmente a la seguridad humana, la infraestructura crítica y en gran medida al desarrollo nacional¹⁰.

Aunque normalmente estas amenazas a la seguridad y al desarrollo no se pueden prever, sí se puede mitigar sus efectos con infraestructuras resilientes como las exigencias de normas sísmicas en las construcciones y una adecuada organización del Estado como el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, SENAPRED. Este servicio está a cargo de planificar y coordinar los recursos públicos y privados destinados a la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural o provocados por la acción humana, proporcionando a los ministerios, delegaciones, gobernaciones regionales, municipios y organismos de Protección Civil de nivel nacional, regional, provincial y comunal, modelos y planes de gestión permanente para la prevención y manejo de emergencias, desastres y catástrofes¹¹.

En el ámbito de la prevención y mitigación en desastres naturales, las Instituciones de la Defensa Nacional contribuyen activamente en la planificación operacional de los desastres con medios materiales y humanos en todas las fases que contempla la planificación de catástrofe contribuyendo directamente al resguardo de la infraestructura crítica.

Además, las Fuerzas Armadas contribuyen a la innovación mediante proyectos institucionales tendientes al fomento de las capacidades estratégicas del país, como el Proyecto Escotillón IV de la Armada y el Sistema Nacional Satelital impulsado por la Fuerza Aérea que consideran una estrecha vinculación de conocimiento con diversas universidades nacionales y extranjeras ente otras iniciativas.

En cuanto a la accesibilidad de banda ancha en Chile, cifras recientes indican que el 94.3% de la población tiene acceso a internet mediante acceso propio y pagado (Subtel.cl, 2024). A pesar de que la conectividad alcanza los niveles de países desarrollados, el desafío nacional es lograr la integración y explotación de internet en las zonas rurales, ya que de acuerdo con la información proporcionada por la Subsecretaría de Telecomunicaciones y la encuesta Cadem, el uso es menor en áreas rurales.

Esta conectividad no solo es útil para la seguridad en caso de catástrofes sino también la operatividad frente a otros fenómenos que eventualmente podrían afectar al país.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

En la mayoría de los países, durante el último tiempo se han observado mejoras significativas en el crecimiento para los más pobres, sin embargo, aún se observa particularmente en América Latina y el Caribe que el 12% de la población sigue viviendo con menos del 50% del ingreso mínimo. En un análisis acotado, el estudio señala que en la mitad de

10 Ver metodología Ilustración N° 1.

11 www.senapred.cl.

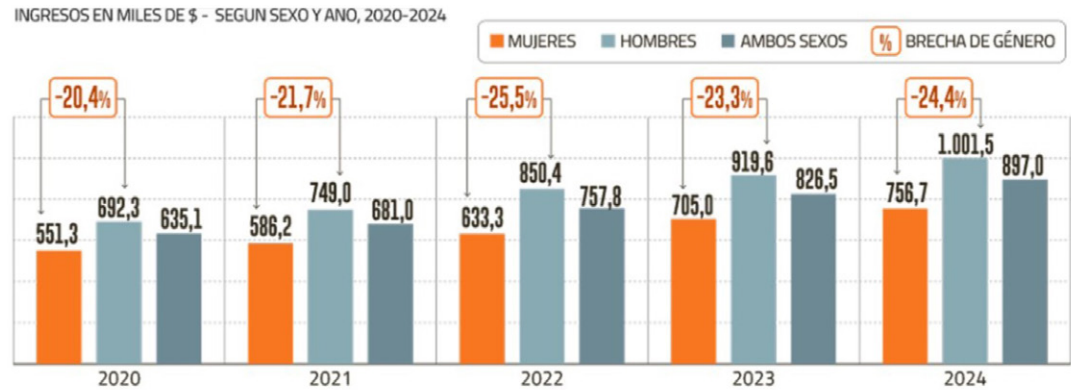
los 108 países que presentan data al respecto, se ha logrado que los ingresos del 40% de la población más desfavorecida crezca en una mayor tasa que el promedio nacional. Además, precisa que, a nivel latinoamericano, el 20% de la población vive con menos del 50% de la renta media de su país.

En el contexto nacional, de acuerdo con información proporcionada en Diario Financiero, en el año 2024 la situación salarial de la población observada en el Encuesta Suplementaria de Ingresos que se observa en el ilustración 5, señaló que el 70% de la población recibió como remuneraciones un monto igual o superior a \$897.019, además, según se expone en la ilustración 6, el estudio indica que el ingreso mediano de todos los ingresos de los trabajadores analizados de mayor a menor, fue de \$611.162, “por lo que el 50% de quienes trabajaron recibieron ingresos menores o iguales a ese monto”.

Finalmente, el estudio concluye que, en el caso de las personas ocupadas de acuerdo con el nivel educacional, quienes perciben mayor remuneración son aquellas que culminan su proceso educativo. De esta forma, el ingreso medio de un trabajador formal con capacitación técnica es superior en un 30% con respecto al que culminó la educación secundaria. En relación con la formación universitaria y formación con posgrado reciben en promedio 2 y 3 veces respectivamente el ingreso que percibe el trabajador que terminó la educación secundaria, según se observa en la ilustración 7 (DF.cl, 2024).

Ilustración 5

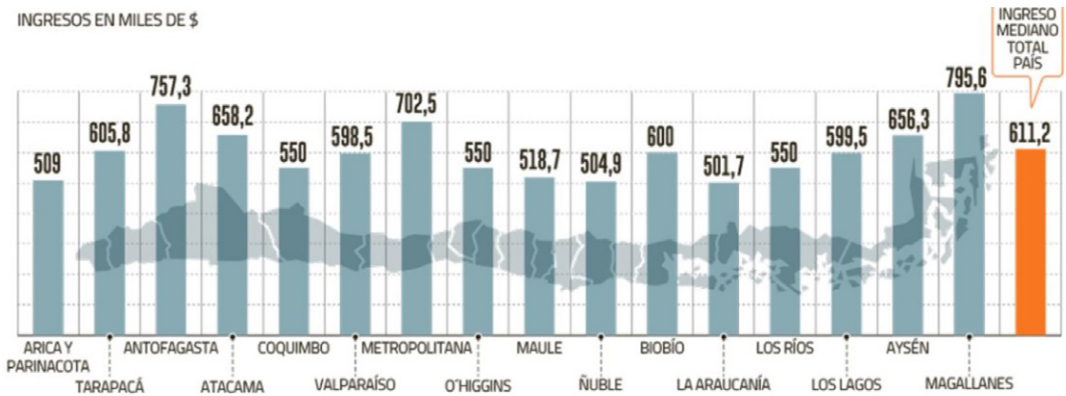
Ingreso Medio Neto Mensual de las Personas Ocupadas y Brecha de Género



Fuente: Diario Financiero.cl

Ilustración 6

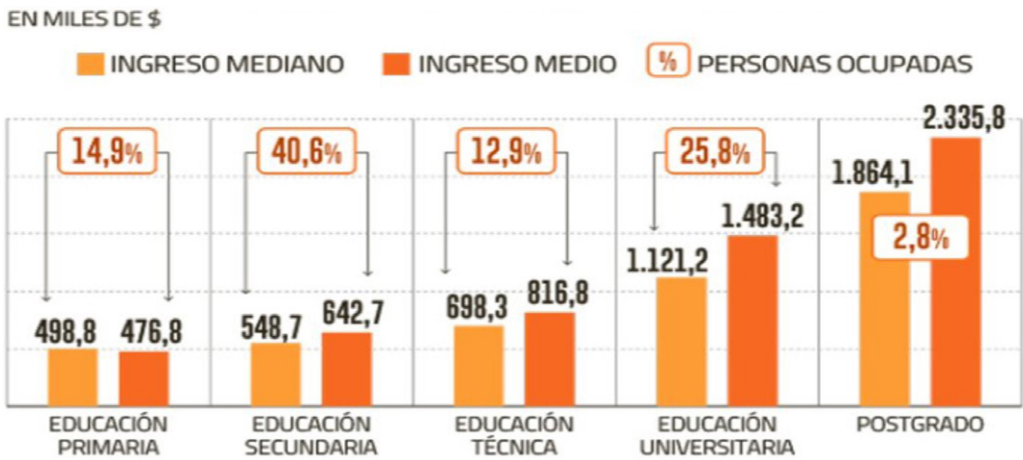
Ingreso Mediano Mensual de las Personas Ocupadas Según Región año 2024



Fuente: Diario Financiero.cl

Ilustración 7

Personas Ocupadas Según Nivel Educativo



Fuente: Diario Financiero.cl

De acuerdo con esta información, una de las herramientas que se deben promover y mantener como política de Estado es estimular la educación en todos los niveles, prevenir la deserción escolar y gestionar prematuramente mediante becas a los alumnos destacados de manera de fortalecer el aprendizaje en todos los niveles educacionales.

Cabe señalar que el desarrollo del país está estrechamente vinculado con el nivel educacional y habilidades desarrolladas por los estudiantes, lo que se convierte en un ca-

talizador de conocimientos que mejoran el bienestar colectivo y que luego les permitirá a las personas adquirir habilidades por las que el mercado ofrece mejores remuneraciones.

La pobreza y la exclusión social, considerados como factores que afectan principalmente a la seguridad humana, al desarrollo nacional y en casos críticos a la estabilidad democrática, han demandado consistentemente la preocupación de las autoridades políticas del Estado. Los sectores de la población que no tienen satisfechas sus necesidades básicas de subsistencia y asistencia social, no solo representan una carencia incompatible con las aspiraciones de desarrollo pleno, sino que también pueden ser objeto de manipulaciones que exacerben su exclusión de la sociedad¹².

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Durante el último tiempo la urbanización se ha acelerado a nivel mundial y se estima que para el 2050, el 70% de la población vivirá en las ciudades. Por lo tanto, el desafío para las ciudades es enfrentar el incremento de la pobreza urbana, el crecimiento de barrios marginales y deficiencias en servicios públicos como transporte, salud y educación.

Para esto, el estudio señala que las ciudades requieren de estrategias integradas que coordinen el esfuerzo en una vivienda asequible, una planificación urbana participativa, conservación del patrimonio y una gobernanza local sólida.

La asequibilidad de la vivienda, según el informe, afecta entre 1.600 y 3.000 millones de personas en el mundo, lo que considera desde la falta de hogar, hasta el hacinamiento y ausencia de servicios básicos. En cuanto a la carga media por la adquisición de la vivienda, a nivel mundial en promedio es de 31%, en países desarrollados 21.4%.

En el caso de Chile, según estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC, 2024) es uno de los países donde la carga familiar para la adquisición de la vivienda es mayor a nivel mundial¹³ y se requiere de 11.4 años para alcanzar la casa propia, por cuanto es un aspecto que debe ser abordado por políticas públicas de manera que estimulen la adquisición de viviendas mediante subsidios o eliminación del IVA de la primera adquisición, lo que contribuiría a disminuir las barreras y favorecería directamente al desarrollo del país mediante el bienestar familiar.

En relación con las medidas implementadas para enfrentar desastres naturales, en el caso de Chile es necesario señalar la creación de Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), organismo estatal que adquirió un rol de mitigación, preparación, respuesta y de rehabilitación de los desastres naturales que afectan frecuentemente el territorio nacional. Lo que permitirá lograr un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres para hacer de Chile un país más resiliente y sostenible (Sernapred.cl, 2025).

12 Ver metodología Ilustración N^o 1.

13 Es un indicador internacional que mide la relación entre el precio de las viviendas y el ingreso de los hogares. Se calcula dividiendo precio vivienda promedio / ingreso hogares promedio. Luego, se calcula el total de años que una familia debe pagar una vivienda, si destinara la totalidad de sus ingresos a la compra de un inmueble.

Complementa lo anterior, la modificación efectuada a la Carta Fundamental con fecha 27 de enero de 2023, en la que el presidente de la República promulgó la ley N° 21.542, incorporando el numeral 21 al artículo 32, con el “objeto de permitir la protección de la infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente”.

Contar con un estamento acorde con las necesidades actuales de emergencia que enfrenta el país, permite acotar el impacto de los desastres naturales, asegurando el normal funcionamiento de los centros económicos vitales y proporcionar seguridad a las personas durante el periodo que dure la emergencia y el regreso a la normalidad cuando las condiciones así lo permitan.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Durante el último tiempo se ha observado un aumento de iniciativas de sostenibilidad apoyadas por políticas que apoyan el consumo y la producción sostenibles. Además, se ha generado un incremento de informes de sostenibilidad requerido para las empresas productoras, lo cual es prácticamente un imperativo para que comuniquen el desempeño medioambiental en concordancia con la normativa impuesta por cada país en este sentido.

La presentación de informes sobre sostenibilidad se ha convertido en un requerimiento para las grandes empresas y en la actualidad, el 96% de las 250 mayores compañías a nivel mundial por ingresos y el 79% de las 100 principales de cada país que aporta con información para el estudio, cumplieron con la normativa de sostenibilidad.

En el escenario nacional, se observan avances significativos en los últimos años, según lo señaló en la presentación Empresas Sumando Valor, entidad que es apoyada por Acción Empresas, la Confederación de Producción y Comercio (CPC), Pacto Global Chile (ONU) y SOFOFA.

Este estudio consideró la revisión de 270 reportes de sostenibilidad durante el año 2024, lo que representa un incremento de 42% en relación con el 2023. El crecimiento estuvo impulsado por la publicación de la Norma de Carácter General (NCG) 461 de la Comisión para el Mercado Financiero que obliga a las empresas a divulgar información sobre sostenibilidad y gobierno corporativo.

A pesar del aumento en la presentación de los informes, la mayor debilidad según expone PactoGlobal (Pactoglobal Red Chile, 2025) la constituye la divulgación de estos documentos, ya que solo un tercio de ellas expone sus metas o compromisos medioambientales, social y económica.

En directa relación con las preocupaciones medioambientales que informan la proposición metodológica que hemos usado como referencia para este análisis, su regulación ha generado controversias respecto de los límites aceptables para compatibilizar las iniciativas privadas y la responsabilidad del Estado para prevenir daños ambientales y riesgos para la salud de la población.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

El 2024 fue el año más caluroso en los últimos 175 años y se observaron aumentos importantes en la temperatura de 1.55 grados, lo cual tendrá efectos por muchos años, por

lo que resulta imperioso frenar las emisiones de gases invernadero, por cuanto existe una relación directa entre el aumento de las temperaturas con los fenómenos meteorológicos como ciclones tropicales, inundaciones y las sequías que afectan con mayor frecuencia a distintas partes del mundo. Estos eventos meteorológicos, además de los recursos que requieren para la mitigación han generado el mayor número de desplazamientos de la población en los últimos 16 años, lo que agrava las crisis alimentarias ocasionando importantes pérdidas económicas e inestabilidad social.

Con el objeto de disminuir el impacto generado en el aumento de la temperatura, los países acordaron en la 29 Conferencia de las Partes que forma parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas¹⁴, un objetivo colectivo cuantificado de financiación para el clima, asumiendo compromisos adicionales en materia de mitigación, adaptación y puesta en funcionamiento del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños.

En el escenario nacional, enfrentar escenarios de catástrofes de acuerdo con el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Universidad Católica (CLAPES) tiene un costo en promedio de \$4.500 millones de dólares equivalente al 1.5% del PIB (Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, 2025).

Este valor representa un esfuerzo económico significativo del presupuesto nacional, por cuanto si se destinara a fines alternativos como por ejemplo satisfacer el déficit hospitalario considerando mejorar las actuales capacidades en los hospitales y la construcción de nueva infraestructura, se requeriría de \$2.000 millones de dólares (CNEP, 2025).

No escapa a este análisis los efectos que puede tener el cambio climático para la provisión agrícola y los servicios de energía como también de abastecimiento de agua potable. En casos extremos, fenómenos de esta naturaleza pueden originar migraciones que demanden del Estado medidas de emergencia.

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible

La economía de los océanos genera sustento a millones de personas en todo el mundo, pero cada vez está más amenazada por la sobrepesca, la contaminación y el cambio climático.

Se ha observado un aumento creciente de las emisiones de CO₂ y acidificación del fondo marino, lo que ocasiona daños importantes en el ecosistema, a pesar del endurecimiento de las leyes que evitan la sobreexplotación y prácticas ilegales de la industria.

En el caso de Chile, la información proporcionada en la Minuta 3 - Elementos para el Desarrollo Económico Pesquero en Chile (OPES, 2022); la contribución de la actividad en el año 2022 aportó el 0.7% del PIB, además, según indica la Cámara Marítima y Portuaria de Chile, el comercio exterior marítimo es el pilar fundamental de la Economía de Chile, ya que por este tipo de transporte se realizó el 91% de todo el comercio Internacional del 2022.

14 La 29.ª Conferencia de las Partes (COP29) de Bakú, Azerbaiyán, que se celebra en un contexto de conflictos geopolíticos, preocupación por la seguridad energética e inestabilidad mundial, es un hito fundamental en la lucha contra el cambio climático.

Lo anterior demuestra la importancia y dependencia estratégica de mantener el control de las rutas de comunicaciones marítimas, salvaguardar los recursos para el desarrollo del país y mantener bajo políticas públicas el control de la actividad pesquera, lo que contribuirá en forma directa a alcanzar el nivel de desarrollo que el país requiere.

Para lo anterior, resulta necesario garantizar por parte del Estado la explotación bajo los estándares de extracción comprometidos internacionalmente y asegurar que la explotación de recursos por parte de flotas pesqueras internacionales se efectúe fuera del Zona Económica Exclusiva, lo que permitirá un mejor manejo de las especies marinas, como también ejercer el resguardo de los intereses nacionales.

La Política de Defensa de Chile, en su Capítulo III. Estrategias de Defensa, dentro de los Objetivos y áreas de Misión, “Seguridad e intereses territoriales”, agrupa misiones de las FF. AA. que contribuyen al control y soberanía nacional en todo su territorio, incluyendo zonas fronterizas y aisladas, la Antártica, áreas oceánicas, territorios insulares y los espacios aéreos, así como la contribución a la preservación del medio ambiente y recursos naturales. Incorpora también misiones que las instituciones de las FF. AA. ejecutan, por mandato legal, tratados y convenios internacionales. Entre ellas se considera roles de Autoridad Marítima Nacional que incluyen una función policial sobre actividades ilícitas, además del control, fiscalización, búsqueda y salvamento de personas en las áreas marítimas asignadas bajo responsabilidad nacional.

Las áreas marinas protegidas y la protección de la Antártida son también iniciativas en las que participan las Fuerzas Armadas de Chile con la activación permanente de bases antárticas que contribuyen a la soberanía y colaboración científica del país en el territorio Antártico.

Asimismo, considera los roles de la Dirección General de Aeronáutica Civil, que cumple funciones de normar y fiscalizar la actividad de seguridad aeroportuaria, sin perjuicio de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas de orden y seguridad pública. Adicionalmente, incorpora los roles de la Fuerza Aérea de Chile en apoyo a la búsqueda y salvamento aéreo en las zonas de responsabilidad nacional¹⁵.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

A pesar de ser de conocimiento público la deforestación que afecta a vastas zonas de bosques a nivel mundial, los avances para recuperar la conservación de especies se han estancado y continúa aceleradamente la desertificación, la degradación de la tierra, la sequía y tala de bosques.

Durante los últimos años se ha observado un aumento de países que incorporaron en el marco jurídico la protección de la biodiversidad y el medio ambiente, sin embargo, los avances siguen siendo mínimos y con vacíos en cuanto a la protección.

15 Op. Cit. Política de Defensa de Chile, pp. 55-56.

A nivel global se firmaron acuerdos en el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal aprobado 2022¹⁶ lo que ha contribuido en forma relevante a la protección de zonas clave para la biodiversidad protegidas.

En el entorno nacional, además de la ratificación del acuerdo del Marco Mundial de la Biodiversidad de Kunming-Montreal, Chile se comprometió a renovar 23 metas para la conservación del uso sostenible de sus ecosistemas y la renovación de la Estrategia de biodiversidad congregando a estamentos como Ministerio de Medio Ambiente, PNUD y la Wildlife Conservation Society (WCS).

En cuanto a las zonas clave para la biodiversidad, mediante la ley 21.600, se incorporaron 6 categorías de protección ambiental: Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Nacional, Área de Conservación de Múltiples Usos; y Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas, lo que contribuye significativamente a la conservación y protección natural de los ecosistemas.

Estas iniciativas permitirán enfrentar activamente el cambio climático y mitigar sus efectos en las catástrofes naturales que afectan al país, asegurando el desarrollo acorde con la normativa nacional para la extracción de recursos.

Como se señaló en el inicio de la publicación, el concepto moderno de seguridad considera un espectro amplio de variables que afectan el entorno, en este sentido, resulta mandatorio mantener y proteger el ecosistema nacional, buscando el equilibrio o manejo medioambiental adecuado que permita garantizar la seguridad y el desarrollo de áreas cercanas a zonas en las que se explota la industria pesquera, minera y forestal entre otras.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

En este objetivo, el análisis aborda los índices de mortalidad en conflictos armados, la violencia contra las mujeres, niños y grupos marginados, enfatiza la acreditación de instituciones de derechos humanos en sistemas políticos que no representan completamente a sus poblaciones. Como una forma de lograr una paz duradera, se requiere del logro de una buena gobernanza, apego a los derechos humanos, la igualdad en el acceso a la justicia.

Este objetivo indica que, durante el año 2023, la tasa de homicidios disminuyó a 5,2 víctimas por cada 100.000 hab. De mantenerse esta tendencia, al 2030 la tasa de homicidios se reducirá en un 25% en el periodo 2015-2030, lejos del 50% establecido como meta.

Según indica el informe, en el 2023 había 11.7 millones de personas privadas de libertad, lo que arroja una tasa de 145 por cada 100.000 habitantes, en cuanto al rastreo de armas, los países informaron que en el periodo 2016-2023 en promedio alcanzó el 42% y la destrucción de armas totalizó 717 mil armas en el periodo 2022-2023.

En cuanto al grado de satisfacción de la población con los servicios públicos en el periodo 2015-2024, la mayoría se siente satisfecha con el aparato estatal, siendo las mayores

16 Este pacto, acordado en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad en 2022, invita a las naciones a discutir 23 nuevas metas para el 2030.

aprobaciones a nivel mundial las vinculadas a servicios administrativos 67%, educativos 58-79% y salud 57%.

En el análisis de la tasa de encarcelamiento de Chile, según estudios de World Prison Brie, es comparativamente alta y llega a 297 personas por cada 100.000 habitantes (Centro de Estudios Públicos, 2025), cifra que duplica el promedio mundial.

Relacionado al grado de satisfacción de los chilenos con los servicios entregados por el Estado, de acuerdo con la Medición de Satisfacción Usaria (MESU) el porcentaje de personas que evalúa con nota entre 6 y 7 la última experiencia en la realización de trámites o requerimientos aumentó desde el 58% a 63% el 2023 (Ministerio de Hacienda, 2023), cifra levemente menor a los indicadores mundiales.

En el análisis de las cifras de Chile en cuanto a la tasa de homicidios, según la información que proporcionó el Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile 2024, se registraron 1.207 víctimas de homicidios consumados en el país, lo que equivale a una tasa de 6,0 víctimas por cada 100.000 habitantes (Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile 2024, 2025).

En el último tiempo, Chile ha sufrido del aumento de los índices de delincuencia, reconocido por el presidente de la República como un fenómeno que se agudiza y que ha sumido al país en una profunda preocupación por la seguridad ciudadana. La reciente Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, indica que el 90.6% de la población reconoce un aumento de la delincuencia y el 21,8% de los hogares señala haber sufrido algún tipo de delitos (France24.com, 2025)

Observando la primera sentencia de este objetivo –y sin perjuicio de los datos estadísticos señalados anteriormente– esta es *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible...”* resulta inevitable mencionar los sucesos ocurridos en Chile entre octubre y noviembre de 2019, que conmocionaron al país e incluso traspasando las fronteras llamaron la atención de la comunidad internacional. El entonces Director del Instituto de Derechos Humanos, el abogado Sergio Micco, en su reciente libro *“Ocurrió en Octubre”* (Micco, 2025), se refiere así a estos hechos:

“Lo que los chilenos teníamos por sólido, sagrado e inviolable fue resquebrajado, profanado y violentado. Cientos de miles salieron a las calles protestando en contra de una democracia que algunos creíamos consolidada. Vino la violencia, vidas fueron tronchadas, rostros mutilados, iglesias profanadas, bienes públicos incendiados y el esfuerzo de miles de vecinos y pequeños comerciantes lanzados a la hoguera de la indignación.

El llamado “estallido de octubre” puso en evidencia que una parte de la institucionalidad política poseía una precaria condición, al verse sobrepasada. Pero, sobre todo, puso en evidencia la debilidad de los partidos y de otras organizaciones sociales.

Asimismo, ha permitido comprender lo riesgoso que es la presencia de partidos débiles, sin capacidad para canalizar el descontento social y lograr transmitir las inquietudes de la ciudadanía hacia las instancias decisorias. Este es,

sin duda, uno de los principales desafíos para un futuro próximo, que de no ser revertido se transforma en uno de los grandes riesgos.

El llamado del Gobierno para “Un acuerdo por la Paz y una Nueva Constitución” fue la constatación del quebrantamiento de una sociedad que había dado demostraciones de estabilidad y búsqueda de soluciones pacíficas a sus conflictos durante décadas.

Según señala Garretón y Morales-Olivares (Garretón y Morales, 2023) la particularidad de esa convocatoria, era que devolvía a la ciudadanía que se expresó en el estallido, la capacidad de decisión sobre la nueva Constitución. Si bien es cierto que la democracia ha sufrido cambios sustantivos en tanto que la base social sobre la que se edificaba ha mutado, ella no ha hecho emerger una propuesta hegemónica novedosa capaz de afianzarse y que pueda expresarse a través de las instituciones, con lo que ello significa respecto de su transformación. Más bien se han combinado formas de participación directa, cooperativa y comunitaria, con un intento de regeneración política institucional que transcurre dentro del sistema político sin transformarlo.

Al respecto, una mirada crítica de Alejandro San Francisco (El libero, 2024) sostiene que “si bien no hay que vivir pegados en el pasado, es preciso tener una visión inteligente y compleja sobre la revolución de octubre de 2019, porque es un hito crucial de nuestra historia, que de alguna manera sigue vivo —es el llamado octubrismo—, considerando además que muchos de los problemas de entonces no sólo están vigentes, sino que se han agravado.

Conclusiones

Para este análisis, se seleccionó una muestra de los ODS que propicia la ONU y cuyo progreso o interferencia en el caso nacional tienen una estrecha relación con los riesgos y amenazas que informan el concepto actual de la seguridad, más allá del sector militar y del uso de la fuerza, para abarcar ámbitos sociales, económico, de salud, desarrollo, de género (Barry Buzan y Lene Hansen, 2009).

La proposición metodológica, que se incorporó en la ilustración 2, ayuda a comprender la complejidad de los fenómenos que afectan a la Seguridad en general y a la Seguridad Humana, en particular. Su clasificación en ámbitos como el Militar/Policial; el Económico/Social; el Medio Ambiental y el Político, son útiles para relacionar de que forma el cumplimiento de los ODS puede verse afectado.

En este sentido, de acuerdo con el análisis efectuado, los objetivos de desarrollo sostenible de mayor implicancia en la seguridad nacional son los vinculados a las condiciones de seguridad, progreso, estabilidad y bienestar de la población explicado en los objetivos N°8 y N°16. Lo anterior, debido a la relevancia en las condiciones directas del bienestar de las personas, por cuanto de no alcanzarse un nivel de desarrollo y seguridad de acuerdo con las legítimas expectativas de la población, generan frustración, empobrecimiento, marginalidad y desconocimiento a la función del Estado.

Desde la perspectiva de la función pública, como lo establece la Política de Defensa Nacional, su responsabilidad reside en el jefe de Estado y comprende tanto ámbitos de seguridad externa como de seguridad interna, cuyos límites contemporáneos resultan cada vez más difusos¹⁷. Esto implica que para la prosecución de objetivos que propendan al desarrollo nacional, como los analizados en este artículo, no es suficiente la aplicación de políticas públicas objetivas, sino que también se requiere precaver que en el ámbito en que se gestionan exista un razonable control de los factores que puedan interferir o amenazar su cumplimiento.

Por lo anterior, la metodología para enfrentar este nuevo tipo de amenazas debe considerar esfuerzos multisectoriales, ya sea desde la perspectiva legislativa promoviendo la legislación que se requiere para neutralizar estas amenazas, desde el gobierno, coordinando la sincronización del esfuerzo y recursos que requieren las Fuerzas Armadas y las Policías para el control de las fronteras y desde la perspectiva judicial, agilizando los procesos de justicia que deban enfrentar los delincuentes que cometen ilícitos en sus nuevas formas en territorio nacional. Sin el esfuerzo sinérgico de los principales estamentos del Estado, probablemente no se evidenciarán mejoras en los próximos años.

En este sentido, y en forma similar a las modificaciones efectuadas a la Carta Fundamental mediante la ley N° 21.542, se incorporó en el numeral 21 al artículo 32, las nuevas funciones a las FF. AA. para cumplir con roles específicos para el resguardo y mantención de infraestructura crítica.

Para este propósito definió a la infraestructura crítica como aquella que “comprende el conjunto de instalaciones, sistemas físicos o servicios esenciales y de utilidad pública, así como aquellos cuya afectación cause un grave daño a la salud o al abastecimiento de la población, a la actividad económica esencial, al medioambiente o a la seguridad del país. Se entiende por este concepto la infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial, aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud. Una ley regulará las obligaciones a las que estarán sometidos los organismos públicos y entidades privadas a cargo de la infraestructura crítica del país, así como los criterios específicos para la identificación de la misma” (BCN.cl, 2025).

Este conjunto de instalaciones, sistemas físicos o servicios esenciales y de utilidad pública, proveen o contribuyen a la obtención de la mayoría de los ODS que hemos analizado, aunque no dependen normalmente de la protección de las Fuerzas Armadas, son vulnerables ante desastres naturales o de carácter antrópico. Asegurar su operatividad y funcionamiento es responsabilidad de las autoridades correspondientes y, en última instancia, del presidente de la República que está ahora facultado para dictar decretos supremos que permitan el empleo de dichas instituciones, incluso en la protección de las fronteras nacionales.

17 Op. Cit. Política de Defensa Nacional.

Esta modificación constitucional es la de mayor impacto para las Fuerzas Armadas desde que, en el año 2005, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, la Ley 20.050, introdujo reformas a la Constitución de 1980, consideradas como el fin de la transición democrática. Las reformas más importantes incluyeron la reducción del período presidencial a cuatro años sin reelección inmediata; la supresión de los senadores designados y vitalicios; la modificación a las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y, con ello, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil (BCN.cl, 2005). Al respecto, la reforma constitucional establece que “La atribución especial contenida en este numeral también se podrá utilizar para el resguardo de áreas de las zonas fronterizas del país, de acuerdo a las instrucciones contenidas en el decreto supremo que se dicte en conformidad con la ley.». Esta misión es inédita en el ámbito de la Defensa Nacional en tiempos de paz.

De todo el análisis respecto del estado de la situación nacional de los ODS, propiciados por la ONU que dimos cuenta, quizás lo más relevante para el sector de la Defensa Nacional, en general, y para las Fuerzas Armadas, en particular, ocurra en el futuro con la facultad que se entrega al Ejecutivo para el empleo de estas instituciones en un rango de funciones que, durante largo tiempo, se discutió para efectos de garantizar la seguridad interior y permitir el normal desarrollo de todas las actividades básicas del país, como detalla la aludida ley de resguardo y protección de la infraestructura crítica.

Consecuentemente, constituye un desafío urgente y prioritario para la Defensa Nacional que requeriría, primero, revisar la pertinencia de propiciar la elaboración de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, con participación interministerial. La mirada académica puede ser una base para convocar a una discusión al respecto y en ella la ANEPE tiene un rol preponderante. Simultáneamente, hacer un seguimiento de la vigencia de las obligaciones que se derivan de la aplicación de la Ley 21.174 que Establece Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional.

En segundo término, deducir las adecuaciones en la organización, entrenamiento y preparación de la Fuerza para cumplir con las nuevas funciones y tareas que demandarán operaciones distintas a la guerra.

Referencias

- (OPES), O. d. (2022). *Elementos para el Desarrollo Económico Pesquero en Chile*. Minuta marzo: Asesoría Parlamentaria Externa.
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.HIV.INCD?locations=ZJ>
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS?locations=CL>
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=CL>
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.USE.ELEC.KH.PC?locations=XU>
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). Obtenido de (<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2024&locations=CL&start=2020>)
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/03/19/wastewater-a-resource-that-can-pay-dividends-for-people-the-environment-and-economies-says-world-bank>
- Banco Mundial. (Agosto de 2025). <https://datos.bancomundial.org/pais/chile?view=chart>.
- Barry Buzan y Lene Hansen. (2009). *La evolución de los estudios de seguridad internacional*. Cambridge University Press.
- BCN. (Agosto de 2025). Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32568/1/BCN_participacion_y_representacion_de_la_mujer_AV_MPL__FINAL.pdf
- BCN. (Agosto de 2025). Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32568/1/BCN_participacion_y_representacion_de_la_mujer_AV_MPL__FINAL.pdf
- BCN.cl. (Septiembre de 2005). Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- BCN.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://www.bcn.cl/siit/estadisticasterritoriales/resultados-consulta?id=477818>
- BCN.cl. (Septiembre de 2025). Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583&idParte=10404398&idVersion=2023-02-03>
- Biobiochile. (agosto de 2025). <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2025/08/05/los-ninis-en-chile-jovenes-que-ni-estudian-ni-trabajan-siguen-en-alto-nivel-y-estiman-nueva-cifra.shtml>.

- BiobioChile.cl. (15 de Noviembre de 2024). Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/servicios/beneficios/2024/11/15/la-asignacion-monetaria-que-propone-proyecto-de-ley-para-quienes-hagan-el-servicio-militar-en-chile.shtml>
- BMI.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://bmi.cl/chile-entre-los-diez-paises-donde-mas-esfuerzo-cuesta-comprar-una-propiedad-de-100-m2/>
- CCHC. (Noviembre de 2024). Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cchc.cl/documents/431409/539255/12112024+PPT+PIR.pdf/572412fd-603c-38d2-81fd-a6f0378200ef?t=1732655339506>
- Centro de Estudios Públicos. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://www.cepchile.cl/sobre-poblacion-penal-y-encarcelamiento-en-chile/>
- Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://clapesuc.cl/en-los-medios/chile-pierde-en-promedio-us-4500-millones-al-ano-a-causa-de-los-desastres-naturales>
- CEP. (Julio de 2023). Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2023/06/663_ugartevergara.pdf
- CNEP. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://cnep.cl/cnep-en-medios/informe-especial-decadas-de-atrasos-nuevos-hospitales-en-lista-de-espera/>
- CNEP.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://cnep.cl/dashboard/>
- Cooperativaciencia.cl. (11 de Julio de 2025). *Cooperativaciencia.cl*. Obtenido de <https://www.cooperativaciencia.cl/ciencia/2025/07/11/ciencia-chilena-inversion-en-investigacion-y-desarrollo-supera-por-primera-vez-el-040-del-pib/>
- DF.cl. (30 de Agosto de 2024). Obtenido de <https://www.df.cl/economia-y-politica/laboral-personas/encuesta-del-ine-revela-que-casi-el-20-de-los-trabajadores-en-chile-gana>
- DIC. (Agosto de 2025). *Ingeniería Civil Universidad de Chile*. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://aguaymedioambiente.cl/wp-content/uploads/2025/01/Documento-reuso-final-06012025.pdf>
- France24.com. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240227-chile-inseguridad-crimen-organizado-y-delitos-en-aumento>
- Fundación Sol. (9 de Agosto de 2023). Obtenido de <https://fundacionsol.cl/blog/actualidad-13/post/el-30-de-la-poblacion-migrante-se-encuentra-en-situacion-de-pobreza-multidimensional-7381>
- Generadoras.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://generadoras.cl/generacion-electrica-en-chile/#:~:text=El%2062%2C0%25%20de%20la,9%2C8%25%20petr%C3%B3leo>
- Hansen, B. B. (s.f.). *La evolución de los estudios de seguridad internacional*. En 2009. Cambridge University Press.

- INE.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://censo2024.ine.gob.cl/primeros-resultados-del-censo-2024-18-480-432-personas-fueron-censadas-en-chile-manteniendo-se-la-tendencia-de-envejecimiento-de-la-poblacion/>
- INE.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2025/08/04/tasa-de-ocupacion-informal-a-nivel-nacional-llego-a-26-0-en-el-trimestre-abril-junio-de-2025>
- Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile 2024. (Agosto de 2025). *CENTRO PARA LA PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS Y DELITOS VIOLENTOS*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024.pdf
- Ministerio de Hacienda. (23 de Mayo de 2023). Obtenido de <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/encuesta-mesu-2022-satisfaccion-de-las-personas-con-los-servicios-del-estado>
- ONU. (1 de Agosto de 2013). Obtenido de <http://www.refworld.org/es/ref/infortem/agonu/2013/es/34012> [accedida 26 September 2025]
- ONU. (Julio de 2025). <https://news.un.org/es/story/2019/12/1466371>.
- ONU. (Agosto de 2025). <https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/>.
- Pactoglobal Red Chile. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://www.pactoglobal.cl/estudio-empresas-sumando-valor-2024-revela-tendencias-en-los-reportes-de-sostenibilidad-de-las-companias-chilenas/>
- Política de Defensa de Chile. (4 de Diciembre de 2020). Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ssdefensa.cl/media/2025/01/2020-politica-de-defensa-nacional-de-chile.pdf>
- Salgado&Urbina. (2015). SEGURIDAD INTERNACIONAL & ESTRATEGIA. *Academia Diplomática Andrés Bello*. Santiago.
- Sernapred.cl. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://web.senapred.cl/nosotros/#historia>
- Servicio Nacional de Migraciones. (Agosto de 2025). Obtenido de <https://serviciomigraciones.cl>
- Subtel.cl. (Marzo de 2024). Obtenido de <https://www.subtel.gob.cl/el-943-de-los-hogares-en-chile-declara-tener-acceso-propio-y-pagado-a-internet-segun-datos-de-la-subtel/>

STRATEGIC LOGISTICS AS A CONTINGENCY FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY (FNS) IN DISASTERS: THE CASE OF RIO DE JANEIRO'S MOUNTAINOUS REGION IN 2011[∞]

LUCIANE COSTA•
JOSÉ ROBERTO PINHO DE ANDRADE LIMA••
ROBERTO CERQUEIRA DOS SANTOS•••

ABSTRACT

This Technical Report presents an analysis of the Strategic Logistics adopted in response to the case of the Mountainous Region of Rio de Janeiro in 2011 from the Food and Nutritional Security perspective. The research was based on a documentary search of the official websites of the Civil Defense of the State of Rio de Janeiro and the Ministry of Defense, among others, as well as the databases of scientific literature available on the Capes website. The challenges faced in disasters have increased significantly, hindering the flow of supplies that is normally directed to the affected region. Thus, a Contingency Plan ensures adequate planning for activities to support vulnerable communities in emergency situations, guaranteeing greater security and resilience for the country in this situation.

-
- *Bachelor's degree in Nutrition (1996) and PhD in Food and Nutrition (2020). Consolidated experience in Clinical and Renal Nutrition, with a focus on chronic renal failure, hemodialysis, peritoneal dialysis, and transplantation. Experience in quality implementation in the Nutrition sector. Teacher in the areas of Nutritional Assessment and Education, Nutrition in Public Health, and Epidemiology. Supervisor of mandatory internships in Clinical and Social Nutrition and thesis advisor. Science and Technology Analyst at the Ministry of Science, Technology, and Innovation (MSTI), working in Food and Nutritional Sovereignty and Security, Intellectual Property, and Technology Transfer. nutri.luciane@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1892-2471>
 - He completed his postdoctoral studies in Global and Environmental Health, specializing in One Health, at the University of Florida in Gainesville, USA (2015-2016). He holds a PhD in Public Health from the Institute of Collective Health (ISC) at the Federal University of Bahia (UFBA), in the field of Epidemiology (2012), and a degree in Veterinary Medicine from UFBA (1995). He is a permanent lecturer on the ESD academic master's program - Postgraduate Program in Security, Development, and Defense. jose.roberto@defesa.gov.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8232-2166>
 - He holds a Bachelor's Degree in History from Estácio Ribeirão Preto University Center (2018). Specialist in Management and Distance Learning Teaching. Specialist in Strategic Logistics and Defense (2024). He is currently an officer in the Navy Command. He has experience in the area of Defense, with an emphasis on Military Logistics. robertocerqueir@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3755-6218>
 - ∞ Fecha de recepción: 271025 - Fecha de aceptación: 181225.

Key words: *Strategic logistics; food and nutrition security; contingency plan; national defense.*

LA LOGÍSTICA ESTRATÉGICA COMO CONTINGENCIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN) EN DESASTRES: EL CASO DE LA REGIÓN MONTAÑOSA DE RÍO DE JANEIRO EN 2011

RESUMEN

Este Informe Técnico presenta un análisis de la Logística Estratégica adoptada en respuesta al caso de la Región Montañosa de Río de Janeiro en 2011 desde la perspectiva de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La investigación se basó en una búsqueda documental de los sitios web oficiales de la Defensa Civil del Estado de Río de Janeiro y del Ministerio de Defensa, entre otros, así como de las bases de datos de literatura científica disponibles en el sitio web de la Capes. Los desafíos que enfrentan los desastres han aumentado significativamente, lo que dificulta el flujo de suministros que normalmente se dirige a la región afectada. Así, un Plan de Contingencia asegura una adecuada planificación de las actividades de apoyo a las comunidades vulnerables en situaciones de emergencia, garantizando mayor seguridad y resiliencia para el país en esta situación.

Palabras clave: *Logística estratégica; seguridad alimentaria y nutricional; plan de contingencia; Defensa Nacional.*

A LOGÍSTICA ESTRATÉGICA COMO CONTINGÊNCIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) EM DESASTRES: O CASO DA REGIÃO SERRANA DO RIO DE JANEIRO EM 2011

RESUMO

Este estudo apresenta uma análise da Logística Estratégica adotada em resposta ao caso da Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011 sob a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional. A pesquisa foi construída a partir de busca documental nos sites oficiais da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério da Defesa entre outros; bem como, nas bases de dados da literatura científica disponível no Portal Capes. Os desafios enfrentados em desastres aumentaram significativamente dificultando o fluxo de suprimentos que normalmente é direcionado para a região afetada. Assim, um Plano de Contingência garante um planejamento adequado para as atividades de apoio às comunidades vulnerabilizadas nas situações emergenciais garantindo maior segurança e resiliência para o país nessa situação.

Palavras-chave: *Logística estratégica; segurança alimentar e nutricional; plano de contingência; defesa nacional.*

1. INTRODUCTION

The profound and far-reaching impacts of climate change have been relentlessly afflicting the world, generating catastrophic disasters across continents. Nations that have not yet achieved the economic and structural maturity characteristic of developed countries tend to experience disproportionately greater damage and longer lasting consequences when struck by such phenomena (Paulo; Mendes, 2014). In large-scale disasters whose repercussions persist over time, one aspect that remains insufficiently explored and under-researched concerns the dimension of *Food and Nutritional Security (FNS)* among the affected populations.

Over recent decades, natural disasters have not only become more frequent but also increasingly severe in both scale and intensity. The *Brazilian Atlas of Natural Disasters*, prepared by the *University Center for Studies and Research on Disasters (CEPED)*, reveals that, between the years 1991 and 2023, more than 230 million individuals across the country were affected by disasters, and a total of 5,142 deaths were officially recorded. Droughts represented the predominant type of disaster, followed closely by events associated with intense rainfall, floods, and landslides – occurrences that, when combined, accounted for 33.5% of all registered events (CEPED, 2024). In the critical phase following the onset of these disasters, beyond the immediate losses of life and the large-scale displacement of people, countless individuals lose their ability to sustain their own livelihoods and secure access to food.

The poorest and most vulnerable segments of the population, often residing in precarious housing and in areas of high environmental risk, suffer the most acutely in the aftermath of such calamities. These citizens not only see their homes and communities destroyed but also experience severe disruptions to their food supply which, as noted by Queiroga, Luz, and Figueira (2022), “is the very foundation upon which the continuation of life depends.” In the weeks or even months following these disasters, victims are frequently unable to secure food, water, or basic means of subsistence, since entire regions are often rendered inoperable with transportation networks, communication systems, and markets all severely compromised. Under such conditions, *direct and coordinated State intervention* becomes indispensable in order to implement logistical mechanisms capable of guaranteeing adequate *Food and Nutritional Security* for those affected.

In this context, although Brazil has long faced recurring disasters linked to climate change, particularly those stemming from heavy rainfall and subsequent flooding, the tragedy that struck the region of Serrana in Rio de Janeiro in 2011 stands out as a particularly devastating and emblematic event. It is worth recalling that, in merely two days, January 11 and 12 of that year, torrential rains impacted the municipalities of Nova Friburgo, Petrópolis, Areal, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Sumidouro, and Bom Jardim. These seven municipalities were overwhelmed by violent floods and massive landslides that resulted in: [...] 910 confirmed deaths and 662 individuals reported missing by February 18. Nova Friburgo recorded 426 deaths, Teresópolis 382, Petrópolis 74, Sumidouro 22, and São José do Vale do Rio Preto, Santo Antônio de Pádua, and Bom Jardim each reported 2 fatalities (Avzaradel, 2015, p. 7).

“In only 48 hours, rainfall surpassed the cumulative precipitation of the first two months of 2010, during which merely 170 mm were recorded, whereas in this event a staggering 281.6 mm were measured.” (Cavalcante Filho et al., 2011, p. 18).

According to a comprehensive case study conducted by the *National School of Public Administration (ENAP)*, this catastrophic climatic event was recognized by the *United Nations (UN/ONU)* as the 8th largest landslide disaster in the world over the past 100 years. The sheer intensity of the mudslides generated by the massive movement of destabilized soil was so overwhelming that it completely obliterated roads, bridges, and entire neighborhoods (Busch; Amorim, 2011).

Despite the magnitude of the tragedy, the *Federal Government* only mobilized its Armed Forces to assist the affected municipalities beginning on January 14 following an official visit by the then-President of the Republic, Dilma Rousseff. From that moment onward, the *Brazilian Army* was formally tasked through *Ministerial Directive No. 01/2011*, issued by the *Ministry of Defense*, with appointing a Commander of Military Forces to oversee the coordination and deployment of Federal Troops in support of the *Civil Defense* operations in the devastated region (Brazil, 2011). However, it was not until January 15 that tangible measures were taken to facilitate the movement of people, supplies, and communications, an outcome that only became possible with the effective arrival of federal logistical infrastructure (Busch; Amorim, 2011). Only then did the organized distribution of food to displaced populations commence. These circumstances strongly suggest that there was *no pre-existing Contingency Plan* at the National Civil Defense level to assist municipalities struck by major disasters resulting from climate change.

Food and Nutritional Security (FNS) remains a relatively under-explored topic within disaster research, despite its critical interconnection with *Strategic Logistics* and its implications for *national Security, Development, and Defense*. FNS is a matter of national importance, as it directly pertains to human survival and societal stability. In recent years, it has become a central focus of international policy dialogues, including in Brazil itself (Queiroga; Luz; Filgueira, 2022). In countries that possess well-established and coherent State policies, food security considerations are integrated within the broader framework of *National Security Strategy*, and vulnerabilities in this domain are often interpreted as potential threats to sovereignty and stability (Bertolini, Reis Neto, and Andrade Lima, 2023). The strategic relevance of food security can be clearly illustrated by examining the approaches of major powers such as China and the United States:

“Among the multiple dimensions of security that comprise a comprehensive State policy, food security occupies a position of exceptional importance. Nations such as China (Lin, 2017) and the United States (United States, 2021), each in their distinctive way, have incorporated food security into their overarching State strategies, using it as a tool to ensure national security, political and social stability, and the expansion of economic power.” (Bertolini; Reis Neto; Andrade Lima, 2023, p. 321).

Thus, the integration of *Strategic Logistics* with *Security, Development, Defense, and Food and Nutritional Security* constitutes a fundamental link that binds together these essential pillars of national resilience and prosperity. For instance, “since ancient times, China has regarded food security as a vital component of its national security and defense strategy.” (Bertolini; Reis Neto; Andrade Lima, 2023, p. 325).

Ensuring *Food and Nutritional Security* depends upon the coordinated action of public agents, formally designated at various administrative levels, to carry out complex logistical operations that enable the continuous flow of food to disaster victims. As emphasized by Souza (2012), such actions can and should be anticipated within *Contingency Plans* developed during the preparedness phase of disaster management, designed to ensure efficient responses to urgent demands that emerge following natural catastrophes. Therefore, it is of utmost importance to examine how *Humanitarian Logistics* and *Food and Nutritional Security* can interact synergistically to enhance disaster response mechanisms throughout Brazil, thereby reducing human suffering and promoting social recovery.

This research, therefore, seeks to investigate the intersection between *Strategic Logistics*, particularly in its *Humanitarian* dimension, and *Food and Nutritional Security* in the context of disaster response within Brazil. More specifically, it aims to identify the significance and operational role of FNS in natural disaster responses by analyzing the case of the catastrophic event that devastated the region of *Serrana* in the State of Rio de Janeiro in 2011.

Research Objective

This study aims to investigate how the Brazilian government can effectively integrate strategic humanitarian logistics with food and nutritional security policies to strengthen disaster response. Specifically, it seeks to analyze the role of contingency planning in ensuring the efficient, timely, and equitable distribution of food to populations affected by natural disasters. The research also examines how coordination across governmental agencies and logistical networks can overcome physical, infrastructural, and administrative barriers that impede relief efforts. Ultimately, the study intends to provide evidence-based recommendations for improving policy design and operational strategies, thereby reducing vulnerability, mitigating human suffering, and enhancing the resilience of communities exposed to natural hazards.

2. METHODOLOGY

This study adopted a qualitative methodological approach, characterized by a descriptive and interpretive orientation, whose foundation rested upon an extensive and in-depth review of the literature. The review explored the importance of strategic logistics, with particular emphasis on its humanitarian dimension, and its complex and dynamic interaction with food and nutritional security (FNS) within the broader framework of large-scale natural disasters and emergency response operations. This methodological choice was based on the recognition that qualitative research allows for a more nuanced understanding of social phenomena, institutional coordination, and the multifaceted relationships between logistics, public policy, and humanitarian aid systems in times of crisis.

To accomplish this objective, the collection of data and information drew upon multiple and diverse sources, including official reports, academic and scientific articles, books, web pages, specialized online databases, national and international journals, and official government documents. These materials were analyzed in order to identify theoretical foundations, practical applications, and case evidence that could elucidate the interplay between strategic logistics and food security management during disaster situations. The selection of sources prioritized materials that discussed both the theoretical aspects of hu-

manitarian logistics and the applied mechanisms observed in real-world disaster response contexts.

For the case study which focused specifically on the tragedy provoked by the intense rainfall in the *region of Serrana* in Rio de Janeiro in 2011, a documentary research procedure was carried out. This included the examination, collection, and analysis of official documents issued by public agencies and institutions that participated in the emergency response during the 2011 event. Additionally, news articles, press releases, and journalistic reports were reviewed with the purpose of identifying the existence and implementation of public policies directed toward *Food and Nutritional Security (FNS)*, as well as the operational presence of Contingency Plans and Strategic Logistics frameworks applied in areas affected by natural disasters.

The documentary base of information that supported this research was systematically constructed through comprehensive searches of official websites and institutional repositories, including those of the *Ministry of Defense*, the *Civil Defense of the State of Rio de Janeiro*, and other relevant governmental bodies. These searches sought to obtain laws, decrees, ordinances, ministerial directives, resolutions, and official guidance manuals relevant to emergency logistics and food security policies.

In addition to governmental sources, the study incorporated academic and scientific documentation retrieved from recognized digital libraries and databases, particularly those made available through the *CAPES Journal Portal*. This included peer-reviewed articles, theses, dissertations, and technical papers addressing disaster management, humanitarian logistics, contingency planning, and the coordination of food and nutrition responses in crisis situations.

Through the triangulation of these diverse sources of information, combining official documentation, scientific literature, and empirical data from media and institutional reports, it was possible to construct a rich and multifaceted analytical foundation. This methodological framework ensured not only the credibility and consistency of the findings but also provided the necessary depth to examine the relationships between *strategic logistics*, *food and nutritional security*, and *disaster response capacity* in Brazil, using the *region of Serrana* case as an illustrative and representative example.

3. FOUNDATIONS OF THE INTERFACE BETWEEN HUMANITARIAN LOGISTICS AND FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY (FNS)

3.1 FOOD SECURITY

The term *food security*, according to Gomes (2003), began to be used shortly after the end of the First World War, as the traumatic experiences and widespread shortages caused by the conflict revealed that a nation could exert domination or even subjugation over another by controlling the supply and distribution of food. From this historical perspective, it becomes evident how essential and strategic *Food and Nutritional Security (FNS)* truly is, particularly in regions and communities severely affected by natural or human-induced disasters and tragedies, where access to adequate food becomes immediately threatened.

“Natural events are characterized as disasters when they occur in populated areas, causing the destruction of local infrastructure and leading the population into a state of deprivation, insecurity, and suffering” (Costa et al., 2015). In agreement with Lopes (2024), it cannot be denied that the effects of these natural catastrophes are felt in multiple dimensions, especially with respect to the guarantee and maintenance of *Food and Nutritional Security (FNS)*, since food systems, supply chains, and local livelihoods are directly and profoundly impacted.

For the purposes of this study, the concept of *Food and Nutritional Security* adopted is that established in Article 3 of Law No. 11,346 of September 15, 2006, known as the *Organic Law on Food and Nutritional Security – LOSAN*, which states:

Food and Nutritional Security (FNS) is the realization of the right of all individuals to have regular and permanent access to quality food, in sufficient quantity, without compromising access to other essential needs, based on food practices that promote health, respect cultural diversity, and are socially, economically, and environmentally sustainable (Brazil, 2006).

This definition underscores that *food and nutritional security* is not merely the availability of food, but also encompasses equity of access, nutritional adequacy, and cultural relevance, making it a central pillar in the social and humanitarian response framework, particularly during periods of crisis or large-scale disasters.

3.2 NATURAL DISASTERS

According to the United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), the term *disaster* is defined as:

A serious disruption in the functioning of a community or society at any scale, resulting from hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability, and capacity, leading to one or more of the following outcomes: human, material, economic, or environmental losses and impacts. (United Nations, 2022).

Additionally, the *Disaster Risk Prevention Guidebook*, produced by the Herbert de Souza Laboratory, which contributed to the creation of the *Working Group on Climate Change, Poverty, and Inequalities* within the framework of the *Brazilian Forum on Climate Change*, defines a disaster as:

[...] the result of adverse events, either natural or human-induced, occurring within a vulnerable ecosystem, which may cause harm to people, as well as material and/or environmental damage - and consequent economic and social losses. (Jungles, 2012, p. 6).

Thus, natural disasters are understood not merely as the occurrence of natural phenomena, but as the interaction between hazardous events and vulnerable social systems, where the lack of infrastructure, preparedness, and institutional coordination amplifies the extent of damage and human suffering.

3.3 STRATEGIC LOGISTICS IN ITS HUMANITARIAN DIMENSION

In the article *From Logistics to Supply Chain Management: The Road Ahead in the Humanitarian Sector* (our translation), produced by the **Fritz Institute**, a non-profit organization based in California that promotes the adoption of best practices for rapid and effective disaster response and recovery, the following definition of *humanitarian logistics* is presented:

The process of planning, implementing, and controlling the efficient and cost-effective flow and storage of goods and materials, as well as the related information, from the point of origin to the point of consumption, with the purpose of alleviating the suffering of vulnerable people. The function encompasses a series of activities, including planning, preparedness, transportation, procurement, warehousing, monitoring, and tracking. (Thomas & Kopczak, 2005, p. 4, our translation).

Humanitarian Logistics constitutes a specialized branch of logistics, responsible for designing and implementing the procedures necessary for the mobilization of people, resources, and expertise aimed at serving communities affected by disasters (Souza, 2012, p. 1).

According to Thomas and Kopczak (2005, p. 2), *humanitarian logistics* can also be described as the process of efficiently planning, executing, and controlling the flow of information and the movement of goods and materials from the point of origin to the point of consumption, with the explicit objective of assisting and alleviating the suffering of populations in need.

It is important to emphasize that *humanitarian logistics* differs significantly from both *commercial* and *military* logistics. Unlike commercial systems, where both supply and demand can be forecasted, or military operations, where supply lines are tightly controlled, humanitarian logistics operates under conditions where both demand and supply are uncertain, unpredictable, and highly dynamic. Thus, the humanitarian context demands a delicate balance between efficiency and equity, striving to deliver relief fairly and effectively - even though measuring its impact remains inherently difficult (Wassenhove & Martinez, 2012, p. 308, our translation).

This humanitarian dimension of logistics integrates operational efficiency with ethical and social responsibility, ensuring that relief efforts are conducted in a manner that respects human dignity and promotes recovery, resilience, and sustainability in the aftermath of disasters.

3.4 CONTINGENCY PLAN

According to the Contingency Plan for Intense Rainfall of the State of Rio de Janeiro (2023),

A contingency is an uncertain situation concerning an event, adverse occurrence, or emergency condition that may or may not occur during a given period of time.

Thus, a *Contingency Plan* can be defined as:

[...] a pre-established plan designed to guide actions of preparedness and response to a specific risk scenario, should the adverse event actually occur. It defines emergency response actions in a given region and assigns the responsibilities of each participating entity. The plan also contains information about the characteristics of the area and the systems involved. Its main purpose is to train, organize, guide, facilitate, expedite, and standardize the necessary actions for controlling emergencies and abnormal situations. The Contingency Plan serves as a support instrument to:

- a) Facilitate preparedness activities;
- b) Optimize response operations;
- c) Anticipate and allocate the necessary resources;
- d) Define roles, duties, and responsibilities; and
- e) Guide training exercises, simulations, and other capacity-building initiatives aimed at feedback and the continuous improvement of processes through its regular updating (Rio de Janeiro, 2023, p. 12).

In accordance with Normative Instruction No. 02 of December 20, 2016, the *Civil Defense Contingency Plan (PCPDC)* may be understood as a document that consolidates the planning derived from the study of a given disaster scenario, establishing the operational procedures and institutional responsibilities to be followed (Brazil, 2016).

The United Nations defines a *Contingency Plan* as:

[...] a set of organized and coordinated courses of action, with clearly identified institutional functions and resources, information processes, and operational arrangements for specific stakeholders at times of need. Based on scenarios of possible emergency conditions or hazardous events, it enables key actors to anticipate, forecast, and address the problems that may arise during disasters. The contingency plan is an essential component of overall preparedness. Such plans must be regularly updated and exercised. (United Nations, [2022?], n.p., our translation).

Similarly, the European Union establishes that a *Contingency Plan* must respond to:

Three fundamental questions: (1) What is going to happen? (2) What will we do? (3) What can we do in advance to prepare ourselves? Based on scenarios of potential emergencies or hazardous events, it allows key actors to foresee, anticipate, and resolve problems that may emerge during disasters. Emergency planning is an essential component of general preparedness and must function in a collaborative manner. (European Commission, 2021, p. 70, our translation).

Therefore, it becomes clear that the integration of strategic logistical aspects within the framework of *Food and Nutritional Security (FNS)* and the various *Contingency Plans* designed to ensure rapid and coordinated responses to natural disasters is of utmost im-

portance. Such integration ensures that resources are mobilized efficiently, that affected populations receive timely support, and that resilience mechanisms are strengthened to mitigate the effects of future crises.

4. THE TRAGEDY IN THE MOUNTAIN REGION OF SERRANA IN RIO DE JANEIRO 2011

The severe natural calamity that affected the Serrana region of Rio de Janeiro in January 2011 revealed, in a dramatic and devastating way, the urgent necessity for a comprehensive, well-structured, and strategically coordinated Contingency Plan. Such a plan, if developed and executed through specialized logistical cells operating within a humanitarian dimension, would have allowed for a more agile, coherent, and effective response to the needs of the affected populations. In particular, it would have enhanced the capacity to procure, manage, and transport essential supplies, including food, drinking water, and hygiene materials-resources whose timely delivery is vital to preserving human life in the aftermath of natural disasters.

From a logistical perspective, the existence of a strategic contingency framework could have ensured that Food and Nutritional Security (FNS) was preserved as a central pillar of emergency response. This would mean that, even under extreme conditions of infrastructure collapse, isolation of communities, and interruption of supply chains, victims would still have had access to food in adequate quantity, quality, and nutritional value, thereby reducing the secondary humanitarian consequences of the disaster.

In this sense, the European Union (EU) offers a relevant and contemporary conceptualization of the *Contingency Plan*, describing it as a vital instrument for reinforcing the resilience and adaptability of the food system in the face of crises. The EU highlights that such planning is not limited to short-term emergency management but rather forms part of a broader and more integrated vision of preparedness and resilience building:

In broader terms, it is possible to conceive of the strengthening of food system resilience as a key strategy for being better prepared to confront crises. Contingency planning may be understood as one of the multiple and interdependent components of food system resilience, while also being defined by its distinct operational nature. For example, the contingency plan generally has a short-term and action-oriented focus, whereas “resilience,” in this more restrictive sense, should be perceived from a medium- to long-term perspective, encompassing the ability to adapt, reorganize, and recover. (European Commission, 2021, p. 70, our translation).

This understanding reinforces the idea that contingency planning, when designed in alignment with strategic humanitarian logistics, represents not only an operational tool but also a preventive and adaptive mechanism that strengthens the national capacity to respond to emergencies. Even during catastrophic circumstances such as those experienced in the region of *Serrana*, where heavy rainfall triggered massive landslides, floods, and infrastructure destruction, effective contingency planning could have preserved the operational flow of essential goods and services, ensuring that Food and Nutritional Security remained accessible and uninterrupted for the affected populations.

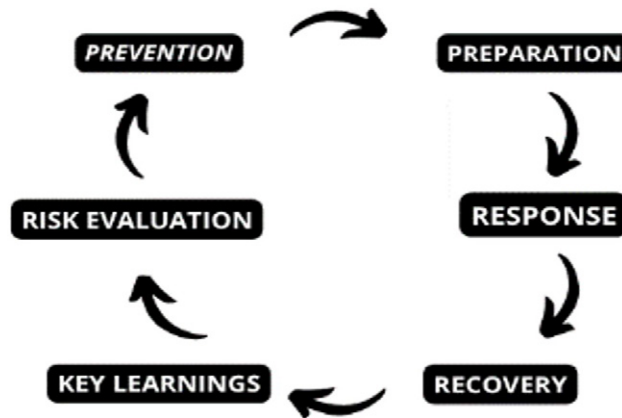
It is essential to emphasize, as the European Commission (2021) observes, that contingency planning should be viewed within the broader Crisis Management Cycle, which encompasses multiple, interrelated phases designed to ensure a state of readiness before, during, and after a disaster. According to the Commission:

“The contingency planning process can be understood within the broader context of the crisis management cycle (see Figure 1), where the principal focus lies on preparedness and response, while maintaining a strong awareness of the ongoing importance of the other components of the cycle, such as prevention, recovery, and reconstruction.” (European Commission, 2021, p. 70, our translation).

This cyclical model demonstrates that contingency planning and Food and Nutritional Security are not isolated components but rather interconnected elements that form part of a continuous process of preparation, action, evaluation, and improvement. In the specific case of the region of *Serrana*, the absence of such a structured and integrated plan at the national and regional levels contributed to delays in the distribution of aid, logistical bottlenecks, and the prolongation of suffering among those affected.

Therefore, it becomes evident that the articulation between humanitarian logistics, strategic contingency planning, and Food and Nutritional Security is indispensable. Together, they provide the technical, organizational, and operational foundation necessary to safeguard life, maintain dignity, and promote recovery in the face of large-scale natural disasters such as the one that devastated the *region of Serrana* in 2011.

Figure 1 – The Crisis Management Cycle.



Source: Adapted from Pursiainen (2021).

For the development and implementation of this intervention, it is essential that the Federal Government, through the National Civil Defense, and with direct support from the Ministry of Defense, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Health, and other relevant institutions, design and establish a comprehensive Contingency Plan. This plan should for-

mally define the humanitarian logistics framework to be employed in emergency situations, ensuring that the victims of natural disasters have continuous and reliable access to Food and Nutritional Security (FNS) in the shortest possible time.

Furthermore, this plan must be conceived as a living and adaptive instrument-one that incorporates structures capable of being activated in any region of the country, regardless of geographic, climatic, or socioeconomic differences. It must also be subject to periodic revisions, technical updates, and regular training exercises with simulated crisis scenarios for all stakeholders, from federal and state agencies to local volunteers and humanitarian organizations. These simulations would serve to refine coordination, improve response times, and strengthen institutional preparedness.

In addition, the plan should foresee the creation of strategically located Distribution Centers throughout the national territory. These centers must maintain stockpiles of high-quality, non-perishable food items, water, and essential goods to be distributed immediately to disaster-affected populations. The choice of locations for these centers must consider transportation accessibility, population density, and regional vulnerability to natural disasters such as floods, landslides, and droughts.

To ensure efficiency, these stock points should operate as part of an integrated logistics network, allowing mutual support and the exchange of supplies among them. This interconnection would help balance resources in response to regional crises and unexpected surges in demand. Each center should employ strict inventory management systems to monitor product quality and expiration dates. Through a system of constant stock rotation, items nearing expiration could be safely redirected and donated to families in vulnerable conditions who are already registered in federal social assistance programs. In this way, the plan would simultaneously reduce waste, sustain preparedness, and promote social equity.

It is vital to maintain a network of warehouses equipped with materials that can be dispatched without delay to areas impacted by disasters. Equally important is the existence of a detailed logistical plan that enables the rapid mobilization of transportation assets-such as trucks, helicopters, boats, and aircraft-as well as the operation of efficient and redundant communication systems capable of functioning even under adverse conditions.

In the immediate aftermath of a disaster, victims require not only emergency shelter but also access to standardized assistance kits. These kits should contain ready-to-eat, nutritionally balanced meals similar to military field rations, as well as hygiene and sanitation items such as water purification tablets, soap, toothpaste, toothbrushes, and towels. Sleeping kits including mats, sheets, pillows, and blankets should also be distributed, ensuring minimum comfort and hygiene. Even clothing could be standardized-such as simple, practical, and durable unisex jumpsuits-to facilitate rapid distribution and reduce logistical complications.

All these standardized kits should be permanently stored and maintained in Civil Defense facilities located at strategic points within regions most exposed to natural disasters. These hubs must be operational 24 hours a day, with clear chains of command and communication, allowing for the immediate deployment of supplies and trained personnel whenever an emergency occurs (Souza, 2012, p. 5).

Another essential element of the plan concerns the organization of human resources. Personnel mobilized to respond to emergencies—whether volunteers or officially assigned workers—must be structured into cohesive teams, each under the supervision of a qualified leader trained by Civil Defense authorities. These leaders should possess not only organizational and leadership skills but also a fundamental understanding of food handling, hygiene, and nutritional principles, ensuring that distributed meals are safe, appropriate, and free from contamination. This structure would prevent improvisation and strengthen the consistency and safety of relief operations.

Finally, the plan must include the identification and pre-positioning of machinery and equipment required to transport, store, and distribute food and other essential goods from the Distribution Centers and other supply sources, such as donations or regional contributions, to the points of need. Whenever possible, equipment already being employed in disaster mitigation or recovery operations should be repurposed to support the logistics chain. The involvement of the Ministry of Defense is crucial in this regard, as the Brazilian military possesses the logistical infrastructure, technical expertise, and mobility necessary to overcome the terrain and accessibility challenges that often arise in post-disaster environments.

Moreover, the Contingency Plan should incorporate guidelines that promote long-term resilience among the affected populations. Beyond the immediate response, its purpose should extend to helping victims rebuild their lives, restore their livelihoods, and recover their capacity to maintain food self-sufficiency. This holistic approach would transform disaster response from a temporary relief mechanism into a sustainable framework for recovery and social reintegration, ensuring that communities emerge from tragedy not only with their basic needs met but with strengthened resilience against future crises.

5. RESULTS AND DISCUSSION

The application of Strategic Logistics knowledge, particularly within its humanitarian dimension, for the design and implementation of a Contingency Plan that ensures Food and Nutritional Security, serves as a fundamental instrument for mitigating the impacts caused by the destruction of inhabited regions as a result of climate change. The development of such a plan provides the structural foundation necessary to coordinate the actions of multiple agents and institutions, clarifying the specific functions of each team involved in emergency operations. It also enables the organization of training programs and simulation exercises, the definition of responsibilities and hierarchical authority, and the identification of the technical resources, machinery, and vehicles required for an effective response. Furthermore, the plan delineates the detailed flow of food supplies—from their departure at Distribution Centers to their final delivery to consumers—establishes clear procedures for food handling and storage, and defines the initial response steps that must be taken immediately after a disaster, as well as the bases required to guarantee the resilience and recovery of affected populations.

In this framework, the Contingency Plan assumes the primary role of preparing both the population and governmental agencies for emergency situations. It encompasses the mapping of escape routes toward designated shelters, the establishment of safe and hygienic refuge areas, and the assurance of continuous access to food, potable water, medicine, and other essential goods. The implementation of these mechanisms significantly

reduces the risks of food and nutritional insecurity and strengthens the adaptive capacity, resilience, and social cohesion of the communities involved.

To effectively prevent food and nutritional vulnerability among populations exposed to climate-related disasters, the Contingency Plan must explicitly define and operationalize several key components:

1. *Strategic Food Stockpile*: Establish and maintain strategically located reserves of non-perishable food in secure, climate-controlled, and easily accessible facilities. These reserves must be organized for rapid mobilization and equitable distribution to affected communities. An efficient inventory management system should be employed to ensure proper rotation of stock, preventing losses and maintaining the nutritional value of stored items.
2. *Resilient Logistics Chain*: Design and manage a logistics chain capable of maintaining operations under adverse or unpredictable conditions. This chain should ensure the safe, rapid, and traceable transport of food, medicine, and other critical resources to disaster zones. It must include contingency routes, backup communication systems, temporary storage sites, and strategic partnerships with public and private transport sectors.
3. *Intersectoral Coordination*: Promote the integration of civil defense agencies, food security institutions (such as CONAB, MDS, and MRE), and other organizations working in health, infrastructure, and nutrition. This coordination ensures that all actors operate under a unified command and with complementary mandates, preventing duplication of efforts, optimizing the use of available resources, and ensuring a coherent and efficient response that minimizes disruptions to nutrition and public health.

According to Sheu (2011), an agile and efficient humanitarian logistics system is indispensable for meeting urgent relief needs following natural disasters, thereby reducing the extent and duration of suffering in affected regions. Such responsiveness depends upon a Contingency Plan that takes into account the inherent complexity of food supply chains, particularly regarding procurement, transportation, and distribution, given that the destruction of infrastructure often restricts the use of conventional transport modes. As Costa et al. (2015) note, “in humanitarian operations, the supply chain must be flexible and capable of responding rapidly to unpredictable events, while maintaining effectiveness and efficiency under severe budgetary constraints.”

Busch and Amorim (2011) provide a relevant example in their analysis of the 2011 disaster in the Serrana Region of Rio de Janeiro. During that event, widespread landslides rendered major roads impassable, and it was only several days after the peak of the tragedy that the Army succeeded in reopening key routes, thereby reestablishing a supply line for food and relief materials. Measures of this nature, when already anticipated within a Contingency Plan, can be implemented much more swiftly, leading to improved results, reduced human suffering, and more efficient use of logistical and financial resources.

An even more striking example of the consequences of inadequate contingency planning can be found in the 2010 earthquake in Haiti. Costa et al. (2015) report that, in the absence of prior coordination and logistical planning, food was distributed in open truck

containers or dropped from aircraft and parachutes, resulting in disorganization and chaos. A significant portion of the food was lost or damaged, and the lack of control and equitable distribution led to violent disputes among survivors competing for scarce supplies. This episode underscores the critical importance of pre-established logistical frameworks in humanitarian operations and the dire social and ethical costs of improvisation.

By contrast, Japan's response to the 2011 earthquake and subsequent tsunami in Fukushima illustrates the positive outcomes of comprehensive preparedness. Despite the enormous scale of destruction, the flow of essential goods was fully restored within days. This effectiveness was due largely to the fact that "all governmental bodies had pre-existing and frequently tested disaster response plans" (Costa et al., 2015). A comparison of these three cases—Serrana, Haiti, and Fukushima—demonstrates that even in countries with advanced infrastructure and institutional readiness, the absence of consistent training and coordination in logistical operations can cause delays in the initial phases of emergency response. Hence, it is essential that the exercises and simulations established in the Contingency Plan be conducted periodically, their results rigorously evaluated, and their protocols continuously updated to ensure improvement and adaptability to new circumstances.

The role of Distribution Centers in the Contingency Plan deserves special emphasis. These centers "serve as a mechanism to reduce delivery time variability and demand volatility" (Scarpin et al., 2013). Although maintaining such facilities entails financial and operational costs, these are fully justified by the critical advantage they provide in enabling immediate humanitarian response once a disaster occurs. Moreover, the presence of pre-established centers helps prevent the so-called "push effect," in which "donors push their surpluses through unsolicited donations, often involving items near or past their expiration dates" (Wassenhove and Martinez, 2012, p. 312, our translation).

An alternative and more sustainable approach, as proposed by Wassenhove and Martinez (2012, p. 313, our translation), involves "maintaining standardized emergency kits in warehouses and distributing them immediately after the disaster, with small adjustments according to the victims' needs, local conditions, and the specific characteristics of the event." This method ensures a more organized, transparent, and equitable distribution of aid, minimizes waste, facilitates traceability, and strengthens public trust in humanitarian institutions.

Ultimately, the implementation of a comprehensive Contingency Plan that integrates strategic logistics, intersectoral coordination, and evidence-based management constitutes not only an operational instrument for disaster response but also a structural policy for long-term resilience. By focusing on prevention, preparedness, and continuous improvement, such a plan transforms logistics into a proactive and adaptive system of social protection, ensuring that when crises arise, all communities—regardless of location or resources—retain timely access to food, water, and essential services necessary to rebuild their livelihoods with dignity and security.

6. CONCLUSION

It can be observed that by fostering a systematic and coordinated interaction between Strategic Logistics in its humanitarian dimension and Food and Nutritional Security, with the primary goal of providing timely, effective, and organized assistance to victims of

natural disasters, it becomes possible to overcome many of the limitations, physical barriers, and operational challenges imposed by the widespread destruction caused by such catastrophic events. The development and implementation of a comprehensive Contingency Plan allows for the creation of a fully integrated logistical framework that ensures a smoother and more efficient flow throughout the entire food supply chain, encompassing all stages from storage, inventory management, and quality assurance, to transportation, safety measures, monitoring, and finally the delivery of safe, nutritious, and culturally appropriate food to individuals and communities directly affected by disasters. By guaranteeing Food and Nutritional Security for those impacted, the Brazilian State actively contributes to reducing human suffering, supporting the recovery process, and promoting the resilience, autonomy, and well-being of disaster-affected populations.

Furthermore, it is evident that during the tragedy that affected seven municipalities in the Serrana Region of Rio de Janeiro in 2011, the absence of a structured and regionally tailored Contingency Plan severely limited the ability to provide immediate and sustained food and nutritional support, as well as to ensure the long-term resilience of survivors. One of the limitations encountered during this study was the scarcity of detailed information regarding the food and nutritional conditions of the affected population during the first days of the disaster and in the following weeks, months, and years. This lack of longitudinal data hindered a comprehensive assessment of the population's capacity for recovery and adaptation, highlighting the critical importance of continuous monitoring, systematic data collection, and evaluation of resilience outcomes in disaster-affected regions.

Therefore, this study recommends that the Federal Government, through the National Secretariat for Protection and Civil Defense, immediately establish a dedicated task force or national commission composed of strategic-level professionals from the logistics, nutrition, defense, health, and other relevant sectors. This body should be responsible for designing, implementing, and regularly updating a Contingency Plan for natural disaster response that accounts for the specific geographic, demographic, and socio-economic characteristics of each region in Brazil. Given that extreme climate events are projected to become increasingly frequent and severe, resulting in escalating destruction and affecting thousands of people, proactive and well-coordinated government action is essential. As a comparative example, the European Union developed a comprehensive Contingency Plan with a strong focus on Food and Nutritional Security in the post-COVID-19 period, illustrating the benefits of structured planning, intersectoral coordination, and preemptive resource allocation.

For future academic research, it is recommended to further investigate the post-disaster resilience of affected populations, with particular attention to food and nutritional security outcomes, adaptive capacities, and long-term recovery trajectories. Such studies would provide critical insights for refining policy design, strengthening logistical preparedness, and enhancing the effectiveness of interventions in future disaster scenarios, ensuring that vulnerable populations receive timely, equitable, and sustainable assistance. By integrating strategic humanitarian logistics with targeted Food and Nutritional Security measures, governments can transform disaster response into a proactive, adaptive, and resilient system that not only mitigates immediate suffering but also supports long-term community recovery and well-being. Ultimately, strengthening contingency logistics for food security represents not only a technical requirement but a moral imperative for sustainable national resilience.

REFERENCES

- Avzaradel, P. C. S. (2015). Desastres “naturais” às margens dos rios e legislação florestal na sociedade de risco: Uma análise da tragédia de 2011 em Teresópolis. *Quaestio Iuris*, 8(3), 1781–1814. <https://doi.org/10.12957/rqi.2015.18823>
- Bertolini, A. C., Reis Neto, S. de A., & Andrade Lima, J. R. P. (2023, abril). Segurança alimentar nas políticas estratégicas da China e dos Estados Unidos: Aportes para o Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, 31. <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/443/382>
- Brasil. Ministério da Defesa. (2011, 14 de janeiro). *Diretriz ministerial nº 01/2011: Cooperação das Forças Armadas às ações da Defesa Civil na Região Serrana do Rio de Janeiro*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2011/mes01/diretriz001a_2011.pdf
- Brasil. Ministério da Integração Nacional. (2016, 20 de dezembro). *Instrução normativa nº 02/2016*. *Diário Oficial da União*, ed. 245, seção 1, p. 60. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24789597/do1-2016-12-22-instrucao-normativa-n-2-de-20-de-dezembro-de-2016--24789506
- Brasil. (2006, 15 de setembro). *Lei nº 11.346: Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.html
- Busch, A., & Amorim, S. (2011). A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: Procurando respostas. *Casoteca de Gestão Pública*. http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=50:a-tragedia-da-regiao-serrana&catid=9:gestao-de-crise-e-gestao-de-riscos&Itemid=12
- Cavalcante Filho, E. C., Vidal, D. H. de F., Farias Júnior, J. E. F., Pereira, V. S. do A., Ferreira, M. A., Viana, L. P. de S., Santos, M. de O. R. M. dos, & Johnsson, R. M. F. (2011). Tragédia climática e ambiental na região serrana/RJ 2011: Diagnóstico, desafios e ações. In *Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos (19)*. Maceió. https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/153/b0ac54270d18957b754b37da2b333380_fcd17bbb-2262ca69d2f8f984678e3486.pdf
- Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED). (2024). *Atlas digital de desastres no Brasil*. Universidade Federal de Santa Catarina. <https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>
- Costa, S. R. A. da, Bandeira, R. A. de M., Campos, V. B. G., & Mello, L. C. B. de B. (2015). Cadeia de suprimentos humanitária: Uma análise dos processos de atuação em desastres naturais. *Production*, 25(4), 876–893. <https://www.scielo.br/j/prod/a/rxLDx-cmYBx53dLKkkWVXdwk/?lang=pt&format=pdf>
- European Commission. (2021, novembro). *Staff working document: Contingency plan to ensure food supply and food security*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0317>

- Gomes, G. P. (2003, janeiro). A logística aplicada ao programa Federal de Segurança Alimentar “FOME ZERO” e sua contribuição à Mobilização Nacional. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 20(42). <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/779/703>
- Jungles, A. E. (2012). *Cartilha prevenção de riscos de desastres*. Oficina do Eixo Meio Ambiente, Clima e Vulnerabilidades. https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/10/Cartilha_prevencao_de_desastres.pdf
- Lin, S. Y. (2017). State capitalism and Chinese food security governance. *Japanese Journal of Political Science*, 18(1), 106–138. https://www.researchgate.net/publication/313732946_State_Capitalism_and_Chinese_Food_Security_Governance
- Lopes, L. (2024). A insegurança alimentar em dias de desastres naturais — o caso do Rio Grande do Sul. *Portal Deviante*. <https://www.deviante.com.br/noticias/a-inseguranca-alimentar-em-dias-de-desastres-naturais-o-caso-do-rio-grande-do-sul/>
- Organização das Nações Unidas (ONU). Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (UNDRR). (2022?). *Disaster risk reduction terminology*. <https://www.undrr.org/drr-glossary/terminology>
- Paulo, C. M. de, & Mendes, A. C. (2014). A presença da ética nas políticas mundiais de mudanças climáticas. *Revista Gestão e Políticas Públicas*, 4, 191–207. <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v4i1p191-207>
- Pursiainen, C. (2021, 20 de maio). *Food crisis management: Contingency plan for ensuring food supply and food security*. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/52001/download>
- Queiroga, A., Luz, M. B. da, & Filgueira, H. J. A. (2022). A redução de riscos de desastres (RRD) e a resiliência na segurança alimentar e nutricional. *Territorium*, 29(1), 139–148. <https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/9201/7886>
- Rio de Janeiro. Defesa Civil. (2023). *Plano de contingências do Estado do Rio de Janeiro para chuvas intensas*. Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro. https://www.defesacivil.rj.gov.br/images/sedec-arquivos/Base-para-reviso-PLANCON-23_24-V2_0.pdf
- Scarpin, M. R. S. F. P., & Silva, R. de O. (2013, setembro). Logística em desastres naturais: Um estudo dos fatores críticos. In *Encontro da ANPAD* (37). Rio de Janeiro. https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/68/2013_EnANPAD_GOL2172.pdf
- Sheu, J.-B. (2007, novembro). An emergency logistics distribution approach for quick response to urgent relief demand in disasters. *Transportation Research Part E*, 43(6), 687–709. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1366554507000191/pdf>
- Souza, J. C. (2012, agosto). Distribuição de centrais de apoio para logística humanitária – Preparação para resposta a desastres naturais. In *Simpósio de Pesquisa Operacional e Logística da Marinha* (15). Rio de Janeiro. <https://www.marinha.mil.br/spolm/sites/www.marinha.mil.br/spolm/files/102236.pdf>

- Thomas, A. S., & Kopczak, L. R. (2005). *From logistics to supply chain management: The path forward in the humanitarian sector*. Fritz Institute. <https://library.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/FromLogisticsto.Pdf>
- United States. The White House. (2021, março). *Interim national security strategic guidance*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Van Wassenhove, L. N., & Pedraza Martinez, A. J. (2012). Using OR to adapt supply chain management best practices to humanitarian logistics. *International Transactions in Operational Research*, 19(2), 307–322. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1475-3995.2010.00792.x>



ESTUDIOS

EL APOORTE DE LA RESOLUCIÓN 1325 "PAZ, MUJER Y SEGURIDAD" A LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE Y SUS DESAFÍOS[∞]

FRANCISCO COVARRUBIAS ROJAS[•]

RESUMEN

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas titulado "Paz, Mujer y Seguridad" sentó un marco jurídico histórico en el que se planteaba la incorporación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones sobre conflictos bélicos y operaciones de paz. Chile ha sido pionero a nivel regional en la implementación del Primer y Segundo Plan de Acción Nacional para el cumplimiento de la resolución de los años 2009 y 2015 respectivamente. Además, Chile ha tenido un compromiso con el envío de tropas a operaciones de paz y la actualización de sus políticas en favor de incorporar personal femenino a sus fuerzas armadas. En esa línea, el presente ensayo tiene como propósito analizar los avances de la resolución 1325 en las fuerzas armadas y los desafíos pendientes tras su implementación.

Palabras clave: Resolución 1325; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; paz, Chile; Fuerzas Armadas y Mujer.

THE CONTRIBUTION OF RESOLUTION 1325 "PEACE, WOMEN AND SECURITY" TO THE ARMED FORCES OF CHILE AND ITS CHALLENGES

ABSTRACT

The United Nations Security Council Resolution 1325, titled "Women, Peace and Security", established a historic legal framework promoting the inclusion of women in decision-making processes regarding armed conflicts and peace operations. Chile has been a regional pioneer in implementing the First and Second National Action Plans for the resolution in 2009 and 2015, respectively. The country has also demonstrated a strong commitment to deploying troops in peace operations and updating its policies to integrate more female personnel into its Armed Forces. This essay analyzes the progress achieved by the implementation of Resolution 1325 within the Chilean Armed Forces, as well as the remaining challenges to fully realize its objectives.

-
- Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Diego Portales, Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad de Chile y actualmente integra el Magíster en Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Politólogo especializado en relaciones internacionales, seguridad, terrorismo y defensa con énfasis en investigación. Investigador Independiente. franciscocovarrubias24@gmail.com ORCI : <https://orcid.org/0009-0000-0399-2883>

[∞] Fecha de recepción: 190825 - Fecha de aceptación: 181225.

Key words: Resolution 1325; United Nations Security Council ; peace, Chile ; Army Forces and Woman.

A CONTRIBUIÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 “PAZ, MULHERES E SEGURANÇA” PARA AS FORÇAS ARMADAS DO CHILE E SEUS DESAFIOS

RESUMO

A Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, intitulada «Paz, Mulheres e Segurança», estabeleceu um marco legal histórico para a inclusão de mulheres nos processos decisórios relacionados a conflitos armados e operações de manutenção da paz. O Chile foi pioneiro regional na implementação do Primeiro e Segundo Planos Nacionais de Ação para o cumprimento da resolução, em 2009 e 2015, respectivamente. Além disso, o Chile se comprometeu a enviar tropas para operações de manutenção da paz e a atualizar suas políticas para incorporar mulheres em suas forças armadas. Nesse sentido, este ensaio analisa os avanços alcançados pela Resolução 1325 nas forças armadas e os desafios que permanecem após sua implementação.

Palavras-chave: Resolução 1325; Conselho de Segurança das Nações Unidas; paz; Chile; Forças Armadas e Mulheres.

1. Introducción

Tras el término de la Guerra Fría, el orden internacional ha transitado de un mundo bipolar a uno de carácter multipolar con numerosos actores que han ido ganando terreno. En esa línea han surgido nuevas discusiones sobre diferentes temáticas como la inclusión de la mujer en espacios de tomas de decisiones. Esto debido a que en el año 2000 Naciones Unidas implementó la resolución 1325 conocida como “Paz, Mujer y Seguridad” en el que se encarga de abordar los principales lineamientos de la incorporación y defensa de la presencia femenina en la toma de decisiones y resolución de los conflictos bélicos con el propósito de asegurar la paz mundial, la defensa de la democracia y la promoción de los derechos humanos (ONU Mujeres, 2024). Los principales motivos para su implementación radicaron en los cambios en la arquitectura internacional de seguridad; en la naturaleza cambiante del conflicto; en la ampliación del concepto de seguridad con la incorporación del enfoque de la seguridad humana, y la influencia creciente de las ONG en las relaciones internacionales.

2. Evolución de la resolución 1325 y formación de institucionalidad

La resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad” se caracteriza por el establecimiento de un marco jurídico y político histórico, ya que también reconoce la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Además, también incluye criterios como de la inclusión de la perspectiva de género en los procedimientos de negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de

la paz como escenario posterior al conflicto y la gobernanza. Cabe enfatizar, que la agenda se caracteriza por plantear que la “amplia participación de mujeres genera un impacto positivo en este ámbito. Destacan la mitigación de los conflictos y enfrentamientos, la atención de las víctimas de violencia de género, su participación de manera activa en los procesos políticos de construcción y mantenimiento de la paz” (Política Exterior Feminista, Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, 2023).

La implementación mandata a los Estados Miembros a realizar acciones tales como aumentar la representación en los niveles de adopción de decisiones, la cantidad de Representantes y enviadas especiales, en la cantidad personal en operaciones y en incrementar el apoyo a las actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género. Además, también impulsa al Secretario General a nombrar más mujeres representantes especiales y enviadas especiales, ampliar el papel y la aportación de mujeres en las operaciones de paz, velar que las operaciones sobre el terreno incluyan el componente de género, proporcionar a los Estados Miembros directrices y material sobre la temática asociadas a la resolución para la toma de decisión.

Esta resolución sentó las bases para la implementación de resoluciones adicionales realizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las cuales fueron la resolución 1820 del año 2008 que se caracteriza por reconocer por primera vez la violencia sexual como crimen de guerra, de lesa humana o en calidad de acto constitutivo de genocidio “exhortando a las partes en los conflictos armados, incluidos los actores no estatales, a proteger a los civiles de la violencia sexual, hacer cumplir la disciplina militar y el principio de responsabilidad del mando, enjuiciando a los responsables” (Subsecretaría de Defensa, 2015, p. 20).

Además, se encuentra la resolución 1888 del año 2009 que plantea la implementación de medidas para implementar la resolución 1820 y el enjuiciamiento de la violencia sexual en los tribunales, la resolución 1889 del año 2009 que resalta el rol de la mujer en la prevención de conflictos y en la construcción de acuerdos de paz como también en el aumento de personal femenino en las operaciones de mantenimiento de la paz; la resolución 1960 del año 2010 con el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas para influir en la conductas de quienes cometan crímenes y perpetren los mismos mediante un registro con un proceso de reportes, análisis y monitoreo; la resolución 2106 del año 2013 que busca acabar con la impunidad de los crímenes de violencia sexual fijando la principal responsabilidad en los Estados y el establecimiento de una nueva cultura de la disuasión; amplía el marco conceptual de la violencia sexual, también plantea la necesidad de despliegue de asesoras de protección de las mujeres en operaciones de Paz y resalta la necesidad de una estrategia multidimensional para enfrentar la violencia sexual; la resolución 2122 del año 2013 que reafirma lo señalado en las anteriores resoluciones y enfatiza que “de resaltar la importancia de la participación de mujeres –incluso a través de la sociedad civil en instancias de deliberación para la prevención y solución de conflictos–, reconoce la necesidad de que la resolución 1325 se aplique sistemáticamente en su propia labor y reitera la intención de convocar un examen de alto nivel en 2015 para evaluar el progreso a escala mundial, regional y nacional” (Subsecretaría de Defensa 2015, p. 20-21). Adicionalmente, en el año 2015 se impulsó la resolución 2242 que exhorta a una implementación mucho mayor de la agenda de mujeres, paz y seguridad ante los desafíos y problemas globales tales como lo representan el terrorismo, el cambio climático, el extremismo violento y el

aumento del número de refugiados y desplazados internos por conflictos y crisis. En esa línea la resolución enfatiza el reconocimiento del Instrumento de Aceleración Global para Mujeres, Paz y Seguridad y Acción Humanitaria como método de financiamiento con el objetivo de coordinar respuestas y acelerar la implementación de la agenda (Real Instituto Elcano, 2020).

Cabe complementar, que se crea en el año 2010 ONU Mujeres con el propósito de fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, reconociendo también que tienden el impacto de las mujeres en escenarios bélicos, considerando que tienden a ser las más perjudicadas en los conflictos bélicos junto con menores de edad. Por lo que el impacto de la Resolución 1325 ha sido significativo en la construcción de un marco jurídico que se fue perfeccionando con el transcurso de los años y uno de sus “mayores logros de la Resolución 1325 ha sido visibilizar el papel de las mujeres en los conflictos, no solo como víctimas, sino también como combatientes, activistas políticas y constructoras de paz” (Sánchez, 2025).

3. La experiencia de Chile y sus avances

En el caso de Chile, es posible señalar que ha implementado importantes avances en favor de la incorporación de la mujer en las fuerzas armadas. Al término de la década de 1960, específicamente en el año 1968 se dictó el Estatuto del Personal de Fuerzas Armadas a través del Decreto con Fuerza de Ley N°1 que regula la carrera profesional del personal de las fuerzas armadas. Hasta esa fecha de acuerdo a Harvey (2015), “el escrito primario que no consideraba la presencia en las filas de ninguna de las FF. AA. chilenas y que debió ser modificado cuando el Ejército decidió el ingreso de las mujeres a los escalafones considerados hasta esa fecha solamente por hombres” (p. 118). Estos avances tienen su origen en la década de 1970, específicamente en el año 1974 con la incorporación formal femenina como parte de las fuerzas armadas tras la creación de la Escuela del Servicio Auxiliar del Ejército denominado “Javiera Carrera Verdugo” y del Servicio Femenino.

Posteriormente, en el año 2009 Chile destacó en la región con la implementación del Primer Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000. En esa línea posteriormente se implementó el Segundo Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000 del año 2015 por parte del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Además, desde 2022 existe la ley N°21.466 que establece el 27 de noviembre como el Día Nacional de las Cantineras en reconocimiento a aquellas mujeres que participaron en la Guerra del Pacífico. En la actualidad se encuentra en funcionamiento políticas públicas en favor de la igualdad de género por parte del Ministerio de Defensa como parte de la agenda de igualdad de género e inclusión 2022-2026 del gobierno de Gabriel Boric que contempla las siguientes iniciativas y acciones que serán mencionadas a continuación:

1. Fortalecimiento de los mecanismos y protocolos para la prevención y abordaje del maltrato y acoso laboral y/o sexual (MALS) en la Defensa Nacional.
2. Formulación e implementación del III Plan de Acción Nacional, de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, en conjunto con las Fuerzas Armadas, Ministerio de Relaciones Ex-

teriores, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

3. Diagnóstico actualizado sobre la integración de las mujeres en la Defensa Nacional.
4. Diagnóstico y fortalecimiento de los sistemas de soporte para la corresponsabilidad social del cuidado en el sector.
5. Fortalecimiento de los sistemas de gestión de personas en el sector de la Defensa Nacional.
6. Implementación gradual y progresiva de Salas de Lactancia en todas las instituciones de la Defensa Nacional.
7. Promoción de la formación de capital humano con enfoque de género para la Defensa Nacional.
8. Promoción de la investigación y generación de conocimiento que contribuya a la igualdad de género en la Defensa Nacional.
9. Incorporación del enfoque de género en las planificaciones estratégicas del sector, a nivel de procesos y/o productos, según sea pertinente (Ministerio de Defensa Nacional, Política e Igualdad de Género 2022-2026, 2022).

Los compromisos asumidos son contribuir a consolidar la integración de las mujeres en la Defensa Nacional; continuar colaborando en la agenda Mujer, Paz y Seguridad de Naciones Unidas; y robustecer la prevención y abordaje efectivo de la violencia de género. Estos compromisos operan dentro del marco del objetivo estratégico n°7 que plantea “favorecer la integración e inclusión en las instituciones que componen la Defensa Nacional promoviendo la planificación y gestión sectorial con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2025). El cual permite a partir de la gestión sectorial que tanto las Fuerzas Armadas (FF. AA.) como los servicios públicos dependientes y/o relacionados pueden formular sus planificaciones anuales considerando acciones y estrategias que favorezcan la igualdad entre mujeres y hombres.

Sobre la experiencia de Chile, es posible señalar que previo a la implementación de la resolución 1325 ha tenido implicancias importantes, especialmente con la transición a la democracia en 1990 con las operaciones de paz y posteriormente a su implementación con la llegada del nuevo milenio. Estas implicancias se reflejan a partir de los gobiernos de la Concertación. En el caso de la administración encabezada por Patricio Aylwin, Chile tenía responsabilidad a nivel internacional, pero “estuvo exento durante este período de las discusiones académicas internacionales y ajeno a los procesos de cambios en estas materias (Le Dantec 2006, p. 116). Lo cual se explica por la consolidación institucional del país tras el retorno a la democracia en 1990 con la conclusión del Informe Rettig, importantes reformas en materia de seguridad y la creación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) bajo la Ley N°18.989 que comenzaría a desarrollar políticas de cooperación con otros países tanto en Cooperación Triangular como en Cooperación Sur-Sur (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2024).

Mientras que, a partir del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) ya comenzaría a tener un rol más activo y se demuestra en su propuesta programática en materia de política exterior señalando que “participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional” (Le Dantec 2006, p. 117). Lo cual permitió sentar las bases militares, políticas y legales para adecuarse a la política internacional de las Operaciones de Paz que se materializó en 1996 con la denominada “Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” mediante el Decreto Supremo N°94, el cual le asigna “a los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, la tarea de contribuir en la evaluación y orientación sobre las decisiones del Gobierno de Chile, para autorizar la participación en este tipo de misiones de carácter internacional” (Segura 2010, p. 130).

El presidente Eduardo Frei en su primera alocución otorgó las primeras señales de la política exterior de Chile en base a sus propuestas programáticas de su campaña de 1993, señalando:

Los grandes principios de la política exterior chilena a lo largo de la historia han sido y son el respeto intransable al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la cooperación internacional, la promoción de la democracia y de las relaciones amistosas entre los pueblos del mundo. En el actual contexto internacional, estos principios adquieren una especial concreción en el apoyo activo y dinámico a la internacionalización de la economía chilena mediante lo que llamamos “una diplomacia para el desarrollo. De acuerdo a este criterio orientador, hemos definido tres grandes objetivos para la política exterior: Primero, profundizar la internacionalización de la economía chilena, concretando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción en un mundo cada vez más interconectado. Segundo, potenciar las relaciones con nuestros principales socios en el mundo, desarrollando a la vez un clima externo propicio para alcanzar la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana. Tercero, participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos, y el desarrollo y la equidad social en el sistema internacional. (Le Dantec 2006, p. 118).

Lo anteriormente planteado refleja la política exterior de Chile en materia de defensa a partir de la creación del primer libro de la Defensa Nacional que fue publicado en 1997. Dentro de los objetivos se encontraba “contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacional, en acuerdo con el interés nacional” (Le Dantec 2006, p. 120). Además, se establecía la mantención y la promoción de la paz mundial como parte de la política de defensa y exterior de Chile. En esa línea Chile manifestaba su disposición a participar en misiones de paz como parte de la política de defensa, pero “el Libro establecía claramente que “Chile no participará en las operaciones de imposición de la Paz, a que se refiere el Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas”” (Le Dantec 2006, p. 120). Cabe agregar, que también se creó la Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz mediante el Decreto Supremo N°68 de 1999 que establece tres elementos relevantes en sus considerandos cuatro, cinco y seis, los cuales son:

- “La Constitución Política de la República de Chile establece que es deber del Estado de Chile resguardar la seguridad nacional;

- En un sentido integral y moderno, la seguridad de Chile depende de un diverso conjunto de factores, tanto internos como externos;
- Entre estos factores, cabe destacar la estabilidad y la seguridad internacionales. Asimismo, que la globalización de las relaciones deriva en que los conflictos repercuten internacionalmente en forma más amplia e intensa, por lo tanto, adquieren una mayor supremacía los pactos de seguridad y estabilidad internacional” (Le Dantec 2006, p. 105). Esta política permitió que Chile “participara en operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, respecto a la imposición de la paz, situación que incrementó las responsabilidades en calidad de país miembro de la ONU” (Segura 2010, p. 131). Sobre la base de los requerimientos que formule el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Ley de Presupuesto contendrá anualmente una provisión para enfrentar los costos que demanden la preparación y la participación de fuerzas o personal chilenos en operaciones de paz, cuya distribución será efectuada por el Ministerio de Defensa. (SSG. Decreto 68, 8.4).

A partir de lo señalado anteriormente, Chile participa como parte de las operaciones de paz de los conflictos entre Ecuador y Perú en calidad de país garante del Tratado de Río de Janeiro, país miembro de la Comisión Especial de Observación en Irak entre 1996 y 1998 y en el conflicto de Bosnia-Herzegovina entre 1997 y 2002. Este último conflicto trasciende al mandato del expresidente Frei y finalizaría en la presidencia de Ricardo Lagos que se mencionará a continuación.

Mientras que, durante el gobierno del expresidente Ricardo Lagos (2000-2006), es posible señalar que aspiraba a que Chile tuviera un rol mucho más activo en el orden internacional que se materializó con la participación de Chile como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y como actor a nivel regional a través de la defensa de la globalización y el multilateralismo, diferenciándose de sus antecesores de los gobiernos de la Concertación que se centraron en consolidar la democracia e insertar de manera exitosa Chile en el proceso de apertura económico dentro del contexto de la globalización. En esa línea, la administración del expresidente Lagos planteaba en su programa que “acrecentaremos la presencia chilena en operaciones de paz, y una estrecha articulación de la política exterior y de defensa en el desarrollo de un pensamiento estratégico acorde a las nuevas características internacionales. Esto supone una fluida y permanente coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional” (Le Dantec 2006, p. 125). En materia de defensa, Chile envió tropas a Haití como parte de las operaciones de paz que comenzaron en dicho país, lo cual constituyó un hito histórico, ya que “por primera vez en nuestra historia, Chile participa masivamente en una Misión de Imposición de la Paz bajo el mandato de las Naciones Unidas” (Le Dantec 2006, p. 67). Además, Chile aparte de ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, participó en las operaciones de paz en países como Bosnia-Herzegovina, Timor Oriental, Kosovo, Irak, Chipre, República Democrática del Congo y Haití. Los cuales se aprecian en la siguiente tabla con su respectivo período de tiempo:

Tabla N°1. Operaciones de Paz en las cuales Chile participó durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)

Año	Conflicto
1997-2002 ¹	Misión policial de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.
2000-2002	Misión de Naciones Unidas para la transición de administración en Timor Oriental.
2000 en adelante	Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo
2000-2003	Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección en Irak.
2001 en adelante	Misión de Naciones Unidas en Chipre.
2002-2003	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental.
2003-2006	Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (Nueva York). División de Entrenamiento Integrado.
2003	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
2003-2004	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán.
2004 en adelante	Misión de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina.
2004	Fuerza multinacional interina en Haití.
2004 en adelante	Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití.

Fuente de elaboración propia en base datos extraídos de Segura (2010).

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) la política de defensa y conforme a la resolución 1325, es posible añadir que se elaboró el primer plan de acción nacional para la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2009 y que fue pionero en la región. Entre los actores institucionales se encontraban el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Servicio Nacional de la Mujer. De acuerdo a Gauché (2019), un plan de acción nacional “es un documento que detalla las medidas que está adoptando actualmente un gobierno, y

1 Esta operación comenzó durante el Gobierno de Eduardo Frei, pero se mantiene iniciado el gobierno de Ricardo Lagos hasta su término en el año 2002.

las iniciativas que llevará a cabo en un plazo de tiempo determinado para cumplir las obligaciones incluidas en la Resolución 1325” (p. 4). Dicho plan se caracterizó principalmente por contar con una estructura de cuatro objetivos, los cuales son:

1. Enfoque de género: Promover la incorporación de la perspectiva de género en la comprensión y el abordaje de los procesos de prevención de conflictos, situaciones de conflicto y post-conflicto.
2. Enfoque de derechos: Respetar, garantizar y proteger los derechos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posconflicto.
3. Enfoque participativo: Generar condiciones para la participación equitativa de mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones en materia de paz y seguridad internacional.
4. Coordinación: Potenciar la coordinación de esfuerzos desarrollados a nivel internacional, intersectorial y con la sociedad civil. (Villalobos 2011, p. 5).

En el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se mantuvo la implementación de la Resolución 1325, pero se encontró con dificultades iniciales en razón del cambio gubernamental y del terremoto del 27 de febrero que implicó orientar esfuerzos y recursos en la reconstrucción de las zonas afectadas. Esto se explica debido a que “la etapa de implementación del Plan de acción con cambio de gobierno, que se desarrolló en marzo de 2010” (Villalobos 2011, p. 6). Además, la primera administración tenía centrada la agenda en la reconstrucción, el crecimiento económico y la generación de empleos. Lo cual implicó dificultades para la administración y la agenda centrada en la Resolución 1325, ya “que en el caso del PAN marcó una mayor dificultad para volver a visibilizar el tema con las nuevas autoridades en cada uno de los sectores (...) no tenía un discurso previo fuerte en materia de género, ni tampoco en defensa, en relación a nuevas concepciones de seguridad, cooperación, entre otros” (Villalobos 2011, p. 6). Lo cual tuvo como repercusión en la coordinación interministerial y un proceso de reorganización en los principales ministerios participantes y cambios administrativos (Ley N°20.424), ya que en dicho período se “mostró que el Observatorio de la sociedad civil como mecanismo de seguimiento y control tenía una debilidad institucional, por una parte funcionaba sin presupuesto asignado y por otra, sus miembros habían sido convocados fundamentalmente en su calidad personal de expertos/as y su interés en el tema, más que como representantes de instituciones” (Villalobos 2011, p.6). Pese a estas circunstancias, la implementación del Plan de Acción Nacional tuvo aspectos positivos, ya que esto se debe al cumplimiento por parte de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que cumplen a través del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) y las instituciones agrupadas en el Ministerio de Defensa con informes anuales de sus avances. Otro aspecto positivo provino por parte de la sociedad civil, principalmente por la academia, ya que se profundizó el “interés de hacer estudios académicos al respecto” (Villalobos 2011, p. 8).

Mientras que, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se puso en marcha el segundo plan de acción para la implementación de la resolución 1325. Dicho plan se caracterizó principalmente por contar con cuatro objetivos que serán señalados a continuación. El primer objetivo es la prevención y que consiste en “incorporar la perspectiva de género en todas las actividades y estrategias de prevención de conflictos

y de mantenimiento y fomento de la paz; en la creación de mecanismos e instituciones eficaces de alerta anticipada que tengan en cuenta las cuestiones de género y, en el fortalecimiento de las medidas para prevenir la violencia contra las mujeres y niñas en razón del género, en particular, las diversas formas de violencia sexual” (Subsecretaría de Defensa 2015, p. 23). El segundo objetivo es la participación y consiste en “promover y apoyar la participación activa y significativa de las mujeres en todos los procesos de paz y su representación en todos los niveles de adopción de decisiones relacionadas con la prevención, gestión y solución de conflictos. también contempla el fortalecimiento de las alianzas y contactos con grupos y organizaciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos de las mujeres” (Subsecretaría de Defensa 2015, p. 23). El tercer objetivo es la protección y consiste en “fortalecer y ampliar medidas para garantizar la seguridad, la integridad física y mental, la salud sexual y reproductiva, el bienestar, la autonomía económica y la dignidad de las mujeres y niñas; en respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de mujeres y niñas, incorporando la perspectiva de género en las instituciones que cumplen algún rol en operaciones de paz, conflicto y postconflicto” (Subsecretaría de Defensa 2015, p. 23). Y el cuarto objetivo es socorro y recuperación que consiste en “propiciar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones tanto a los mecanismos y servicios de distribución de la ayuda, en particular los relativos a las necesidades concretas de las mujeres y niñas en todos los esfuerzos de recuperación y socorro, como a la justicia de transición” (Subsecretaría de Defensa 2015, p. 23). Mientras que, a nivel internacional, en el año 2015 se aprobó la resolución 2242 que considera que “la agenda de mujeres, paz y seguridad un componente central a la hora de abordar los retos del nuevo contexto de paz y seguridad mundial, lo que incluye un incremento del extremismo violento, mayores cifras de personas refugiadas y desplazadas internamente, y los impactos mundiales del cambio climático y las pandemias sanitarias. Se trata de la única resolución del Consejo que reconoce estos cambios. La resolución 2242 insta a lograr una mayor participación y liderazgo de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias para contrarrestar el extremismo violento y el terrorismo” (ONU Mujeres, 2024).

Y durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), se estableció el Concejo para la Implementación de la Agenda 2030, de los cuales algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se enfocan en Igualdad de Género (ODS n°5) y Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (ODS n°16) asociados con los lineamientos de la Resolución 1325. Adicionalmente se implementó el Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021) que fue elaborada en 2017 por la anterior administración y que la agenda del expresidente contaba con una propuesta en la que el “Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, en conjunto con el Ministerio del Interior y Seguridad Ciudadana y el Ministerio de Defensa, desarrollarán un Plan de Derechos Humanos, que establezca como uno de sus ejes principales la no discriminación arbitraria contra la mujer en nuestras Fuerzas Armadas y de Orden” (Presidencia 2018).

Cabe señalar, que la política exterior chilena se ha caracterizado por la defensa de los principios que se sustentan en el respeto al derecho internacional que se subdivide en el respeto a la vigencia de los tratados internacionales, la solución de controversias, la autonomía y el respeto a la soberanía y la preservación de la integridad territorial, además de la promoción de la democracia y los derechos humanos y la responsabilidad de cooperar (Ministerio de Relaciones Exteriores, Principios de la Política Exterior Chilena, 2025). Dichos

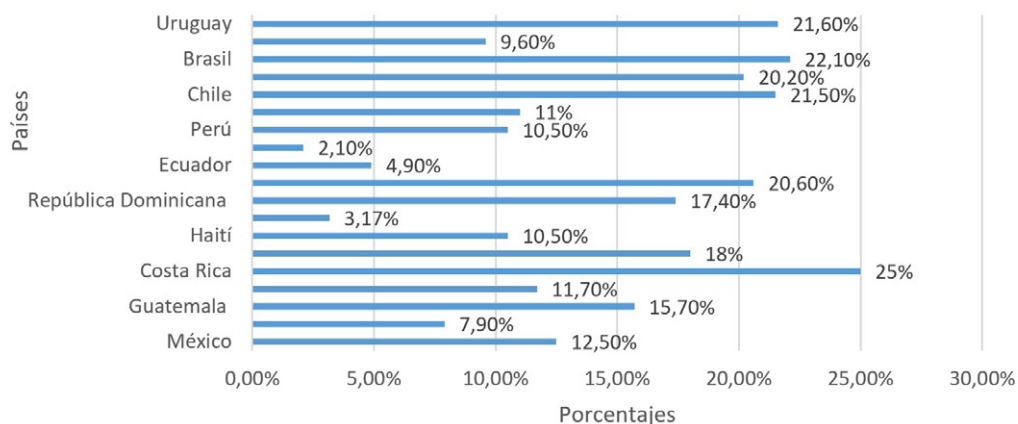
principios han tenido un rol fundamental en las decisiones de la política exterior chilena que se han evidenciado en las diferentes administraciones desde el retorno a la democracia como la inserción económica en la firma de tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales, la integración y participación en diversos organismos multilaterales, la defensa de los derechos humanos expresada en el voto emitido en el Consejo de Seguridad en calidad de miembro no permanente que condenaba la invasión de Irak en el año 2003 y la creación del Grupo de Lima en el año 2015 para condenar la violación de los derechos humanos en Venezuela con el respaldo de los demás países latinoamericanos que la han brindado una importante credibilidad en el orden internacional

Cabe añadir, que en el año 2023 la política exterior de Chile incluyó dentro de sus principios la promoción y defensa de la política exterior feminista. Esta política consiste principalmente en la defensa del principio de igualdad y no discriminación con el propósito de incorporarlo en los principios de la política exterior del país. Cabe considerar también que el otro propósito radica en eliminar los obstáculos que impiden el avance de las mujeres y niñas hacia el pleno ejercicio de su autonomía y derechos. Dentro de sus postulados, la política exterior feminista contempla derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, la promoción y erradicación de la violencia de género, empoderamiento y mayor representación de las mujeres, comercio y género, cambio climático y género, agenda digital ciencia e innovación, sistema integral de cuidados y la agenda mujer, paz y seguridad. Este plan de acción fue difundido por Chile el pasado 7 de marzo de 2024 en el marco de la 68ª Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (68 CSW). En dicha instancia se valoraron los avances realizados por otros países, realizar balances en conjunto, reconocer desafíos e intercambiar buenas prácticas entre los distintos países y experiencias en cuanto al desarrollo y maneras de enfrentar las políticas con perspectiva de género. En esa línea Sauterel (2015) complementa que la perspectiva de género “resulta de vital importancia a la hora de decidir políticas públicas, con la finalidad de aplicar medidas correctivas de equidad para intencionar la igualdad de oportunidades y evitar la reproducción de las discriminaciones entre los sexos” (p. 22).

Desde luego, la decisión del Estado de Chile de materializar la política exterior feminista le ha permitido ser pionero en la región con la incorporación de la mujer en el espacio de toma de decisiones, valorándola como agente de cambio. Esta decisión busca promover un cambio en el orden internacional y en sus estructuras. Esto debido a que los impulsores consideran que el escenario internacional requiere de la configuración de una arquitectura que permita identificar espacios para la creación y actualización de normas, incorporando el enfoque de género mediante un enfoque interseccional, es decir, reconociendo que la discriminación hacia mujeres y niñas se profundiza cuando se consideran variables étnicas, etarias, de clase social, entre otros tipos de discriminaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores, Política Exterior Feminista, 2022). A continuación, se presentará el siguiente gráfico de la reciente edición del reporte del Atlas comparativo de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina año 2024 sobre el porcentaje de personal militar femenino.

Gráfico N°1.

Porcentaje de mujeres en Fuerzas, oficiales y suboficiales en 21 países latinoamericanos.



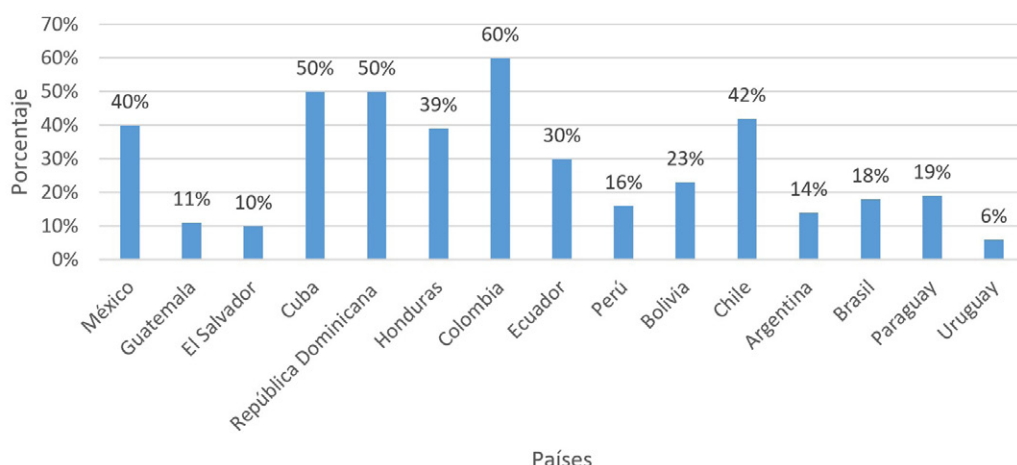
Fuente de elaboración propia en base a porcentajes extraídos del Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina 2024 de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

En el gráfico n°1 se aprecia el porcentaje de mujeres en fuerzas armadas, oficiales y suboficiales de 21 países latinoamericanos. En dicha edición, Chile se destaca dentro de la región como uno de los países con mayor cantidad de personal femenino en las fuerzas armadas como en fuerzas de orden con el 21,5%. Específicamente se ubica como el cuarto país a nivel regional y siendo superado por Costa Rica con el 25% (solo cuenta con fuerzas de orden), Brasil con el 22,1% y Uruguay con el 21,6%.

Lo anterior se explica por el rol institucional en cuanto a la promoción de aumentar la cantidad de reclutas femeninos para integrar las fuerzas armadas como de orden en lo que respecta a la membresía compuesta por hombres y mujeres. Chile ha destacado en la región por ser pionero en la implementación de la Resolución 1325 y posteriormente en el año 2015 en la actualización de la misma. En esa línea, dentro de la Política Exterior Feminista presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra el eje “Agenda Mujeres, Paz y Seguridad” el cual se enfoca tras la experiencia regional y global en “fomentar la presencia de mujeres en diversos ámbitos en su contribución a la paz y seguridad. Asimismo, se reconoce la perspectiva de género como un enfoque que evidencia los impactos diferenciados que las situaciones de crisis, conflicto y emergencias tienen sobre mujeres, niñas, niños y adolescentes en toda su diversidad y reconoce la necesidad de la protección especial de sus derechos” (Política Exterior Feminista, Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, 2023). Esto tiene implicancia en potenciar a la figura femenina como promotora de cambio en la toma de decisiones de los diferentes escenarios establecidos, entre ellos las operaciones de paz. A continuación, se presenta el siguiente gráfico con el porcentaje de personal femenino en operaciones de paz.

Gráfico N°2.

Porcentaje de mujeres en Operaciones de Paz de 15 países latinoamericanos.



Fuente de elaboración propia en base a porcentajes extraídos del Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina 2024 de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

En el gráfico n°2 se aprecia el porcentaje de mujeres en operaciones de paz de 15 países latinoamericanos conforme al Atlas Comparativo versión 2024 de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina. En dicha edición Chile posee el 42% de su personal femenino en operaciones de paz, siendo el cuarto país de la región en términos porcentuales solo siendo superado por Colombia, Cuba y República Dominicana. Para el cumplimiento de estas misiones existen indicadores que permiten monitoreo el progreso de las misiones de Chile en Operaciones de Paz, según Jarpa (2019), “los grados de cumplimiento han sido operacionalizados de la siguiente manera:

- Nivel alto: el Estado ha modificado su comportamiento de manera favorable sobre todos o casi todos los criterios señalados.
- Nivel medio: el Estado ha modificado su comportamiento de manera favorable sobre algunos de los criterios señalados.
- Nivel bajo: el Estado ha modificado su comportamiento de manera favorable sobre pocos o ninguno de los criterios señalados (p. 17).

Lo señalado refleja un avance de Chile a nivel regional en cuanto a la incorporación de mujeres dentro de las ramas de las fuerzas armadas como también en el despliegue del personal femenino para las operaciones de paz en las cuales Chile participa de forma activa como han sido el despliegue hacia Haití, India, entre otros; y la participación en ejercicios militares conjuntos “PANAMAX, UNITAS, RIMPAC, Cruz del Sur y Estrella Austral, entre otros. La participación de Chile en estas actividades demuestra un compromiso sostenido con la cooperación en defensa, la seguridad internacional y el fortalecimiento de alianzas estratégicas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa, Asuntos Estratégicos, Paz, 2025). Además, en 2024 se ha desplegado personal militar para mantener la paz en

Chipre con un oficial y cinco suboficiales. Labor que Chile realizó en un plazo de siete meses con personal militar de Rusia, Hungría, Inglaterra, Austria, Argentina, Eslovaquia, Pakistán, Mongolia y Serbia (Ejército de Chile, 2024).

4. Desafíos pendientes

4.1 A nivel global

Otro de los desafíos constituye en seguir capacitando y formando a más personal femenino para procesos de negociación de paz. Esto se debe a que uno de los principales problemas a nivel internacional es la falta de mujeres en procesos de tomas de decisiones de negociaciones de paz, ya que solo en 2022 “las mujeres participaron como negociadoras o delegadas de las partes en conflicto en cuatro de los cinco procesos de paz activos dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas. Sin embargo, su porcentaje de representación se limitó a un 16 %, lo que supone un nuevo descenso en comparación con el 19 % de 2021 y el 23 % de 2020. Si las Naciones Unidas no hubieran tomado medidas diligentes, esta cifra habría sido aún menor” (Secretaría General de Naciones Unidas 2023, p. 4). Adicionalmente, en los procesos de negociación de paz acordados existieron pocos que hacían referencias a temáticas de género, a las mujeres y a las niñas, específicamente solo “6 de los 18 acuerdos de paz alcanzados en 2022, un 33 %, incluían disposiciones que hacían referencia a las mujeres, las niñas y las cuestiones de género” (Secretaría General de Naciones Unidas 2023, p. 5).

En el caso de Naciones Unidas, esta organización se plantea como compromiso seguir potenciando la participación directa de mujeres en procesos de negociación de paz mediante la defensa del uso de puestos reservados en los equipos de negociación, el uso de mecanismos de inclusión y la fijación de objetivos para su cumplimiento. En ese sentido, el informe del Secretario General (2023) señala que existen “muchos ejemplos de la aplicación de buenas prácticas para avanzar en los objetivos de paridad de género y aumentar la participación significativa de las mujeres, es necesario que se apliquen este tipo de medidas de forma sistemática y que vayan acompañadas del apoyo y los recursos necesarios. La falta de voluntad política demostrada por las partes en conflicto con respecto a la inclusión de las mujeres en pie de igualdad sigue siendo un obstáculo importante” (p. 8). Lo cual puede afectar la sostenibilidad de la financiación de esta política y el compromiso de incorporar a las mujeres en los procesos de toma de decisiones se transforme en una decisión simbólica sin un efecto significativo. Por lo que se requiere de un compromiso tácito de los actores del orden internacional y de sus respectivas instituciones para que se logre sostener con el transcurso de los años. Debido que a la paz será estable “si las mujeres son plenamente incluidas en la toma de decisiones y si sus derechos están protegidos en todos los niveles de la agenda internacional de seguridad. El desafío ahora no es solo garantizar su participación, sino transformar las estructuras de poder” (Sánchez, 2025). Esto en beneficio de hombres y mujeres cuya participación en el proceso de toma de decisiones permitirá mejorar la resolución de conflictos y lograr estabilidad dentro del orden internacional con el compromiso de perfeccionar los diferentes planes de implementación conforme a las necesidades, desafíos y urgencias que experimenta el sistema internacional en materia de seguridad y defensa.

4.2 Experiencia comparada: los casos de España, Noruega, Canadá y Australia

En base la experiencia comparada de países como España, Noruega, Canadá y Australia, podemos señalar que han implementado sus planes nacionales con énfasis en prácticas asociadas a la prevención y socorro. Estas experiencias serán descritas a continuación.

4.2.1 España

En primer lugar, sobre el caso del Plan de Acción Nacional de España podemos señalar que ha adoptado dos Planes de Acción Nacional, el Primer Plan de Acción Nacional y el más reciente de 2017-2023 plantea cuatro ejes fundamentales como lo son la integración de la perspectiva de género en la prevención, manejo y resolución de conflictos y construcción de paz (peacebuilding), el aseguramiento de la participación significativa de mejores en los procesos de toma de decisiones relativo a la prevención, manejo y resolución de conflictos, la garantía la protección y el respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posconflicto y la efectiva aplicación de la perspectiva de género en la definición de medidas de reparación y recuperación que involucran a las víctimas de un conflicto bélico. Dentro los actores institucionales participantes son el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, Igualdad y Servicios Sociales y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Mientras que, en cuanto a los actores de la sociedad civil, estos provienen principalmente de organizaciones sociales, organizaciones femeninas y centros de investigaciones y estudios. Ejemplos de organizaciones que participaron y realizaron contribuciones son “Alianza Por la Solidaridad (APS); Centro de Estudios e Investigación sobre Mujeres (CEIM); Forum de Política Feminista (FpF); Mujeres en Zona de Conflicto (MZC); Human Rights Office, Universidad Rey Juan Carlos (URJC); Real Instituto Elcano; Spanish Women in International Security (SWIIS); Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF- España)” (Plan de Acción Nacional de España 2017-2023, p. 15).

En sintonía con lo mencionado anteriormente, es posible señalar que “España ha promovido políticas estratégicas para garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre paz y seguridad, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional” (Sánchez, 2025). Dichas políticas se han realizado mediante la implementación de planes de acción “que buscan integrar la perspectiva de género en la seguridad y defensa, así como en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria” (Sánchez, 2025). Este compromiso se ha complementado con los de la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en materia de género, ya que “las implicaciones que se derivan de este plan europeo para las Fuerzas Armadas son las siguientes: 1) el enfoque de género hace parte de la dirección estratégica de la acción internacional de la Unión; 2) el respeto de los derechos humanos y la igualdad debe ser fortalecido; y 3) la oferta de cursos sobre la Agenda MPS debe ser garantizada por parte de los Estados Miembros” (Tirado & Cujabante-Villamil & Librado 2024 ,p. 229). Pese a los avances alcanzados en la implementación de los dos Planes de Acción Nacional, la implementación de la Agenda tras la Resolución 1325 “sigue enfrentando desafíos importantes. La persistencia de desigualdades de género en el ámbito político y militar sigue siendo una barrera para la plena inclusión de las mujeres en la toma de decisiones sobre paz y seguridad” (Sánchez, 2025). Lo cual constituye un desafío

que la institucionalidad debe abordar en el corto, mediano y largo plazo con políticas públicas efectivas que permitan reducir las barreras para la inclusión plena de mujeres en el proceso de toma de decisiones concernientes a la resolución de conflictos y defensa de la paz.

4.2.2 Noruega

En segundo lugar, sobre el caso de Noruega, es posible señalar que cuenta con cinco Planes de Acción Nacionales implementados en los años 2006, 2011, 2015, 2019 y 2023. El Plan de Acción Nacional 2023-2030 consiste en tres ejes fundamentales, el proceso de paz e implementación de los acuerdos de paz, la política de seguridad y operaciones, la protección de civiles, de los derechos humanos como parte de los esfuerzos humanitarios incluyendo la perspectiva de género en las diferentes áreas para hacer frente a amenazas como las guerras, el terrorismo y la radicalización. Los actores interministeriales que participan activamente son el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Cultura e Igualdad, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Trabajo e Inclusión Social.

Noruega se ha caracterizado por tener importantes avances en favor de la incorporación de mujeres en los procesos de toma de decisiones para la prevención de conflictos bélicos, participando “en operaciones militares exteriores y de mantenimiento de la paz” (Perfil de Noruega. Plan de Acción Nacional) y en procedimientos con los estándares de la OTAN. Estos avances le han permitido mantenerse entre los tres primeros países que lideran el Índice Global de Brecha de Género (ediciones 2024 y 2025) realizado anualmente por el Foro Económico Mundial. Lo cual se explica en parte por ser país pionero en la implementación de estas temáticas.

4.2.3 Canadá

En tercer lugar, sobre el caso de Canadá se puede señalar que cuenta con tres Planes de Acción Nacional implementados en el año 2010, 2017 y 2023, este último tiene como plazo a cumplir para el año 2030. En esta Plan de Acción Nacional participan como actores institucionales tales como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Monarquía-Indígenas y Asuntos del Norte, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de Canadá, Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía, el Ministerio de Seguridad Pública, Instituciones Democráticas y Asuntos Intergubernamentales, el Ministerio de la Mujer, Igualdad de Género y Juventud, el Ministerio de Promoción de Exportaciones, Comercio Internacional y Desarrollo Económico, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Asuntos de Veteranos y el Ministerio de Desarrollo Internacional.

Este Plan de Acción Nacional se enfoca en seis áreas, las cuales son la Construcción y Sostenimiento de la paz, Seguridad, Justicia y Rendición de Cuentas, Respuesta de Crisis, Violencia Sexual y de Género, Liderazgo y Capacidades e Inclusión. De acuerdo al Plan de Acción Nacional 2023-2030 (2023), “como parte del trabajo del Gobierno de Canadá de mejorar sus capacidades y continua demostración de liderazgo en materia de mujer, paz y seguridad, iniciará 2 temáticas de estudio en el curso del plan de acción” (p. 38). Además, complementa que el gobierno canadiense se encargará de trabajar en materias de asuntos geopolíticos, seguridad, paz emergente, áreas geográficas y otros problemas relacionados con “socios internos y externos, particularmente el Consejo Asesor para identificar áreas donde enfocar la investigación y reportando podrían mejorar la implementación del plan de

acción” (p. 38). Lo cual le ha permitido mejorar su posicionamiento en el Índice Global de Brecha de Género del 2015 ubicándose en la posición n°13 con una puntuación de 0.792.

4.2.4 Australia

Y finalmente, sobre el caso de Australia es factible señalar que ha adoptado dos, el más reciente fue implementado en el año 2021 cuyo plazo finaliza en el año 2031. Este Plan de Acción Nacional se caracteriza por estructurarse en cuatro objetivos enmarcados en el empoderamiento de la participación de mujeres y niñas y necesidades en prevención y procesos de paz, la reducción de la violencia sexual y de género, la respuesta a la crisis, los esfuerzos de los ámbitos de la justicia, seguridad y ley y el apoyo resiliente en los derechos y necesidades de todas las mujeres y niñas y demostrar liderazgo y rendición de cuentas sobre la agenda de mujer, paz y seguridad. Los actores institucionales presentes son el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de la Mujer principalmente.

Australia ha tenido importantes avances en el Índice de Brecha de Género elaborado por el Foro Económico Mundial con una puntuación de 0,792 ocupando el puesto n°13. Australia no posee conflictos bélicos, pero ha participado desplegando efectivos militares en Operaciones de Paz. Adicionalmente el país tiene desafíos importantes en el combate al terrorismo, la radicalización, el extremismo violento, el tráfico de personas y la esclavitud. Para ello el gobierno de Australia se compromete a “respaldar la investigación en lo que funcione para desafiar las normas de género, de discriminación y desigualdad que son usadas por extremistas para reclutar, financiar y respaldar el extremismo violento” (Plan de Acción Nacional de Australia 2021-2031 2021, p. 41).

4.3 Desafíos para Chile

Chile tiene un compromiso favorable a la incorporación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones tanto en su personal militar como diplomático que se refleja en la participación del personal femenino en operaciones de paz y en las negociaciones. Lo cual refleja el compromiso y articulación del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en el cumplimiento como actualización de la resolución 1325 en los dos Planes de Acción Nacional. A continuación, en el siguiente gráfico que refleja la puntuación y posición en el ranking de Chile junto con los otros países señalados en la experiencia comparada.

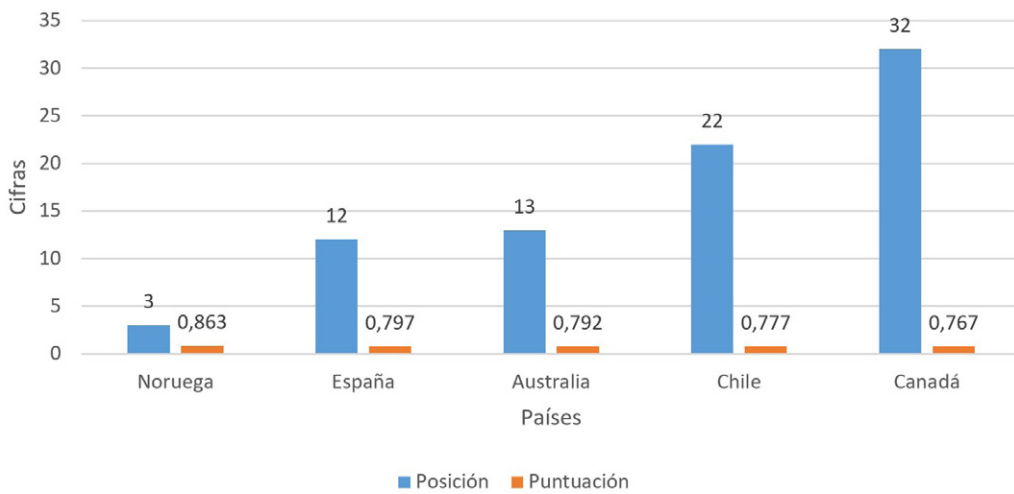
A partir del gráfico expuesto, se puede señalar que Chile ha tenido importantes avances en esta materia, lo cual se considera a lo planteado anteriormente con la realización de políticas en favor de la incorporación femenina en sus fuerzas armadas (considérese la formación de escuelas femeninas en la década de 1960 y 1970) como en otras áreas laborales a través de políticas públicas y decisiones administrativas. Superando a países como Canadá y cercano a la puntuación de países como España y Australia. Esto permite explicar el carácter pionero que ha tenido Chile a nivel regional en la implementación de resoluciones internacionales y el compromiso en favor del multilateralismo y la seguridad internacional alienado con los principios de la política exterior chilena.

Sin embargo, pese a los avances alcanzados por Chile, es necesario considerar en el presente análisis que uno de los principales desafíos que tienen que lidiar los tomadores

de decisiones radica en el riesgo de que la implementación de una determinada política pública o una política exterior que implican objetivos que no siempre se cumplen dentro de los plazos fijados para llevarlos a cabo. Considerando que este tipo de decisiones implican un cambio significativo tal como se ha señalado con anterioridad. Lo cual implica tener en consideración la experiencia de Noruega, España y Australia en los avances y desafíos pendientes de la agenda mujer, paz y seguridad. Pero se debe tener en cuenta que las amenazas y riesgos pueden variar conforme a la ubicación geográfica y su realidad geopolítica, los cuales difieren de los que posee Chile.

Gráfico N°3.

Índice Global de Brecha de Género 2025



Fuente de elaboración propia en base a datos del Índice Global de Brecha de Género edición 2025 realizado por el Foro Económico Mundial.

En esa línea los desafíos pendientes de la resolución 1325 para Chile radican en reforzar la incorporación de las mujeres en las fuerzas armadas, potenciar la política de ascenso del personal femenino en su carrera militar en razón de sus capacidades profesionales, fortalecer la legislación de protección del personal militar cuando existan abusos de poder o episodios de violencia bajo contexto militar y el desafío de reforzar la coordinación institucional entre los diferentes actores participantes en la implementación de la resolución 1325 con el propósito de incorporar a las mujeres en los procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para preservar la paz.

Pese a que Chile se encuentra dentro de los principales países de la región con mayor porcentaje de personal femenino en sus fuerzas armadas, la presencia de mujeres sigue siendo baja y se requiere de mayores incentivos para potenciar el interés de las mujeres por realizar una carrera militar y que a su vez aquellas mujeres en el progreso de su carrera militar puedan ascender al alto mando de su respectiva rama que constituye las fuerzas ar-

madras. Lo cual constituye un desafío para las fuerzas armadas chilenas, ya que nunca en su historia han tenido una comandante en jefe y almirante liderando sus ramas.

Cabe complementar, que uno de los principales desafíos de la resolución 1325 es el mejoramiento de los protocolos contra la violencia de género. Esto es necesario ya que en los conflictos bélicos una de las tácticas más comunes ha sido la violencia de género en escenarios de guerra y terrorismo como parte de estrategia de represión y tortura. Chile ha avanzado en sus protocolos contra la violencia de género y en lo referente a sus fuerzas armadas se han implementado criterios como la perspectiva de género como en otras instituciones del Estado. Esto como parte de la implementación de la Agenda 2030 y la Política Exterior Feminista que agrupa la perspectiva de género y Agenda “Paz, Mujer y Seguridad”. En el caso de sus fuerzas armadas, ha habido avances como la aprobación de protocolos que buscan la prevención y sanción de la violencia de género en la institución como lo fue la firma del protocolo contra el acoso sexual y laboral entre el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Defensa Nacional el año 2019 (Gobierno de Chile, 2019), la no discriminación en las fuerzas armadas como parte de la agenda mujer del segundo gobierno del expresidente Piñera y la agenda de género e inclusión 2022-2026 del gobierno del presidente Boric explicada anteriormente. Los desafíos radican que al término del mandato del actual gobierno sea el cumplimiento de los objetivos planteados con mayor incorporación de personal femenino, actualización de las capacitaciones y prevención como sanción de casos de discriminación dentro de las fuerzas armadas.

En base a lo señalado, se plantea como solución una propuesta de política pública concreta que Chile puede implementar en el corto y en el mediano plazo con objetivos determinados en base a las experiencias de sus versiones anteriores de los Planes de Acción Nacional con los objetivos e indicadores que funcionan de manera óptima y aquellos que requieren de mejoras en materia de recuperación del proceso de consolidación de la paz. Esto tras el proceso de implementación del Segundo Plan de Acción Nacional del año 2015, del cual se destaca que uno de los elementos positivos radica en el sistema de indicadores que favorece el monitoreo de la institucionalidad, debido a que “incorpora un sistema de indicadores para verificar y controlar su aplicación en un espacio de tiempo previsible a través de herramientas metodológicas que permitan su ejecución bajo un concepto moderno de gestión y monitoreo gubernamental” (Gauché 2017, p. 11). Además, desarrolla una mayor cantidad de objetivos en la prevención, pero se observa “el menor desarrollo de objetivos está en el enfoque de socorro y recuperación (consolidación de la paz)” (Gauché 2017, p. 13).

Lo anteriormente planteado constituye un desafío de mejora en la elaboración de objetivos y monitoreo del cumplimiento en dicho indicador para la siguiente elaboración de un Plan de Acción Nacional. Dicho Plan de Acción Nacional (que se encuentra en proceso de elaboración) debe tener elementos de actualización incorporando otros aspectos conforme a los tiempos que actualmente enfrenta el país en sintonía con el interés nacional y su política exterior. En consecuencia, a partir de la evidencia comparada de los países presentados, es necesario que Chile adopte un Tercer Plan de Acción Nacional que permita mantener lo que ha funcionado de los dos anteriores y a su vez mejorar el sistema de indicadores actualizando conforme a las amenazas y desafíos que experimenta el orden internacional con el propósito de tener mejoras en los procesos de tomas de decisiones. Este Tercer Plan de Acción Nacional debe contemplar aspectos esenciales que el país se encuentra abor-

dando para combatir la amenaza del terrorismo, el crimen organizado transnacional y las operaciones de paz en las cuales mantiene una participación activa.

Con respecto a la coordinación interinstitucional, es posible señalar que debe mantenerse la coordinación entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de la Mujer como actores claves en el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan de Acción Nacional y a su vez reforzarla para el cumplimiento de estos de manera articulada.

Por lo tanto, los desafíos pendientes de la Resolución 1325 con las fuerzas armadas radica en seguir mejorando los planes de acción y resoluciones mediante actualizaciones y monitoreo del cumplimiento de cada objetivo. Esto a través de un enfoque integral que permita mejorar la coordinación interinstitucional entre los actores intervinientes señalados, mejorar los indicadores del enfoque de socorro y recuperación de la consolidación de la paz, manteniendo los indicadores de prevención. Además, es necesaria la coordinación institucional entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al alineamiento de los objetivos e intereses nacionales concernientes a las fuerzas armadas, la política exterior de Chile y la agenda internacional.

5. Conclusiones

En conclusión, la resolución 1325 ha sido positiva para la inclusión de personal femenino a las fuerzas armadas chilenas. Esto se explica por el impacto en la toma de decisiones a partir de una serie de mecanismos e implementaciones de políticas públicas en el sector de la defensa nacional que han ido generando las condiciones para aumentar la participación femenina en las fuerzas armadas. Lo cual se ha realizado a través de decisiones institucionales con la fundación de escuelas de formación de personal femenino y la implementación de Planes de Acción Nacional tras la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por lo tanto, Chile debe seguir reforzando la generación de políticas y la promoción de mujeres dentro del personal de fuerzas armadas a través de capacitaciones y oportunidades conforme al reforzamiento de sus capacidades en su desarrollo profesional. Teniendo en cuenta la experiencia comparada de los países señalados y conforme a las amenazas que afectan nuestro interés nacional como lo son el terrorismo y el crimen organizado transnacional como parte del Tercer Plan de Acción Nacional que se encuentra en proceso de elaboración. Esto con el propósito de estimular la incorporación de mujeres a la carrera militar y en cargos que incluyan procesos de tomas de decisiones.

Referencias

- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2025). https://www.agcid.gob.cl/images/centro_documentacion/DOCS_DIGITALIZADOS/AGCI_%20FICHAS_folleto_CL.pdf
- Barrios, V. (2017). La Agenda de Mujer, Paz y Seguridad: Resolución 1325. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26845/1/RESOLUCION_1325_UNU_13_7_2017.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley nº 21.466. (1974). <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/historia-de-la-ley/vista-expandida/8029/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. La Agenda de Mujer, Paz y Seguridad: Resolución 1325. (2017). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26845/1/RESOLUCION_1325_UNU_13_7_2017.pdf
- Briones, S. Dockendorff, A. (2015). Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Revista de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. <https://www.scielo.cl/pdf/rei/v47n180/art06.pdf>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1325 “Mujer, Paz y Seguridad”. (2000). Nueva York, Estados Unidos. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>
- Ejército de Chile. (2024). Contingente del Ejército de Chile se desplegó en Operación de Paz en Chipre. Prensa. <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/contingente-del-ejercito-de-chile-se-desplego-en-operacion-de-paz-en-chipre>
- Gauché, X. (2017). Del Segundo Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en el contexto de la proliferación de planes de acción nacional. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Cuaderno-de-Trabajo-N°11-2017.pdf>
- Gobierno de Chile. (2019). Ministerio de Defensa y de la Mujer firman protocolo para denuncias contra el acoso sexual y laboral en las FF.AA. Noticias. <https://www.gob.cl/noticias/ministerio-de-defensa-y-de-la-mujer-firman-protocolo-para-denuncias-contra-el-acoso-sexual-y-laboral-en-las-ffaa/>
- Harvey, H. (2015). El rol de la mujer en los Ejércitos. Un estudio sobre las experiencias del caso chileno, pp. 103-130. En: Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. (2015). Revista Ensayos Militares. Vol N°1, junio 2015.
- Índice Global de Brecha de Género 2025. Foro Económico Mundial. (2025). https://reports.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2025.pdf
- Jarpa, C. (2019). Análisis de la participación de Chile en Operaciones de Paz: Una mirada desde el Compliance. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos. Cuaderno

- de Trabajo N°8, pp. 1-26. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Cuaderno-de-Trabajo-N°8-2019.pdf>
- Le Dantec, C. Abarca, G. Toro, A. Toro, J. G. Pérez, M. (2005). Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Le Dantec, P. (2006). 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. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Memoria Chilena. Mujeres en las Fuerzas Armadas (1995-2010). (2011). <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100707.html#presentacion>
- Ministerio de Defensa Nacional. Políticas de Igualdad de Género en la Defensa Nacional. (2022). https://www.defensa.cl/index4021.html?page_id=2599
- Ministerio de Defensa Nacional. Protocolo conjunto para las Fuerzas Armadas ante denuncias de acoso sexual o laboral. (2019). <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=168321&prmtIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. (2017). <https://www.derechoshumanos.gob.cl/wp-content/uploads/2023/11/Primer-Plan-DDHH-2018-2021.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Defensa, Asuntos Estratégicos y Paz. (2025). <https://www.minrel.gob.cl/division-de-seguridad-internacional-y-humana/defensa-asuntos-estrategicos-y-operaciones-de-paz>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Principios de la Política Exterior Chilena. (2025). <https://minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Política Exterior Feminista. (2023). <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Política Exterior Feminista. Chile difunde Plan de Acción de Política Exterior Feminista en el marco de 68 CSW. (2024). <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/03-14-chile-difunde-plan-de-acci%C3%B3n-de-pol%C3%ADtica-exterior-feminista-en-el-mar>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Política Exterior Feminista. Mujer, Paz y Seguridad. (2023). <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/agenda-mujeres-paz-y-seguridad>
- ONU Mujeres. (2024). Reglas y Normas Mundiales. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/global-norms-and-standards>
- Perfil de Australia. Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. (2023). <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/australia/>

- Perfil de Canadá. Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. (2023). <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/canada/>
- Perfil de España. Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. (2017). <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/spain/>
- Perfil de Noruega. Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. (2023). <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/norway/>
- Plan de Acción Nacional de Australia 2021-2031. (2021). Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/04/australias-national-action-plan-on-women-peace-and-security-2021-2031.pdf>
- Plan de Acción Nacional de Canadá 2023-2029. (2023). Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2024/04/2023-2029-foundation-peace-fondation-paix-en.pdf>
- Plan de Acción Nacional de España 2017-2023. (2017). Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Spain-NAP-2017-2023-English.pdf>
- Plan de Acción Nacional de Noruega 2023-2030. (2023). Plan de Acción Nacional, Resolución 1325 “Paz, Mujer y Seguridad”. <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2024/04/women-peace-and-security-norway.pdf>
- Presidencia de Chile. (2018). Presidente Piñera anuncia medidas para promover la equidad de género: “Ha llegado el tiempo en nuestro país para una sociedad y una cultura en que hombres y mujeres tengamos los mismos derechos”. Prensa. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=75382>
- Real Instituto Elcano. (2020). Mujeres, paz y seguridad: 20 años de la 1325. <https://especiales.realinstitutoelcano.org/mujeres-paz-seguridad/#:~:text=La%20Resoluci%C3%B3n%201325%20ha%20conseguido,para%20lograr%20una%20paz%20duradera.>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe Edición 2024. (2024). Mendoza, Argentina.
- Sauterel, M. (2015). Mujer, Paz y Seguridad: Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Secretaría General de Gobierno. (2018). Presidente Sebastián Piñera presentó Agenda Mujer 2018. División de Organizaciones Sociales. https://www.organizacionessociales.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Boletín_Informados_julio.pdf
- Secretaría General de Naciones Unidas. (2023). Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General (S/2023/725). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/279/11/pdf/n2327911.pdf>

- Segura, V. (2010). Chile en el marco de la cooperación internacional: Siete décadas de operaciones de paz. *Revista Política y Estrategia* N° 115, pp. 122-140. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Silva, V. (2025). Mujeres, paz y seguridad: una mirada crítica a la Resolución 1325 tras 25 años. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, España. <https://iecah.org/mujeres-paz-y-seguridad-una-mirada-critica-a-la-resolucion-1325-tras-25-anos/>
- Subsecretaría de Defensa. Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000. (2015). <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/PAN20150903.pdf>
- Tirado, M. Cujabante-Villamil, X. Librado, H. (2024). La Resolución 1325 de 2000: su implementación en España y la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(34), pp. 218-235. Bogotá D.C. Colombia. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476278691010>
- Villalobos, P. (2011). Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución ONU 1325 “Mujeres, Paz y Seguridad”: La experiencia chilena. Red de Seguridad y Defensa en América Latina. Buenos Aires, Argentina. <https://www.resdal.org/genero-y-paz/paper-pamela-villalobos.pdf>



DOSSIER

DECLARACIÓN DE NORTHWOOD CONJUNTA DEL REINO UNIDO Y FRANCIA SOBRE EL PROGRAMA NUCLEAR – JULIO DE 2025

De: Oficina del Primer Ministro, 10 Downing Street y el Muy Honorable Sir Keir Starmer KCB KC MP

Publicado: 10 de julio de 2025

El Presidente de la República Francesa y el Primer Ministro del Reino Unido reafirman su firme y prolongado compromiso con la cooperación nuclear. No hay mayor demostración de la solidez e importancia de nuestra relación bilateral que nuestra disposición a colaborar en este ámbito tan delicado. En este sentido, celebramos los importantes logros alcanzados desde 2010.

Nuestras armas nucleares existen para disuadir las amenazas más extremas a la seguridad de nuestras naciones y nuestros intereses vitales. Nuestras fuerzas nucleares son independientes, pero pueden coordinarse y contribuir significativamente a la seguridad general de la Alianza y a la paz y la estabilidad del área euroatlántica.

Como hemos declarado explícitamente desde 1995, no prevemos situaciones en las que los intereses vitales de Francia o del Reino Unido puedan verse amenazados sin que también lo estén los del otro. Francia y el Reino Unido coinciden en que no existe ninguna amenaza extrema para Europa que no provoque una respuesta de ambas naciones.

Por consiguiente, Francia y el Reino Unido han decidido profundizar su cooperación y coordinación en materia nuclear. Se establecerá un Grupo Directivo Nuclear entre el Reino Unido y Francia para orientar políticamente esta labor. Este grupo estará dirigido por la Presidencia de la República Francesa y el Gabinete, y se encargará de la coordinación en materia de política, capacidades y operaciones nucleares.

El Reino Unido y Francia reafirman su pleno apoyo al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y a nuestras obligaciones en virtud del mismo. Nos coordinaremos cada vez más estrechamente para defender y reforzar la arquitectura internacional de no proliferación.

<https://2021-2025.state.gov/translations/spanish/presentacion-de-la-estrategia-de-seguridad-nacional-del-presidente/>

National Security Strategy

of the United States of America

November 2025



THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

My fellow Americans:

Over the past nine months, we have brought our nation—and the world—back from the brink of catastrophe and disaster. After four years of weakness, extremism, and deadly failures, my administration has moved with urgency and historic speed to restore American strength at home and abroad, and bring peace and stability to our world.

No administration in history has achieved so dramatic a turnaround in so short a time.

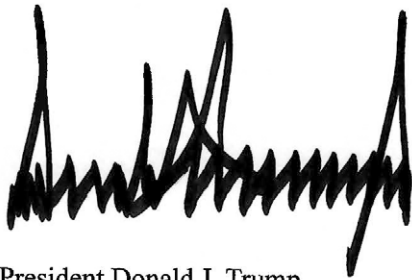
Starting on my first day in office, we restored the sovereign borders of the United States and deployed the U.S. military to stop the invasion of our country. We got radical gender ideology and woke lunacy out of our Armed Forces, and began strengthening our military with \$1 trillion of investment. We rebuilt our alliances and got our allies to contribute more to our common defense—including a historic commitment from NATO countries to raise defense spending from 2 percent to 5 percent of GDP. We unleashed American energy production to reclaim our independence, and imposed historic tariffs to bring critical industries back home.

In Operation Midnight Hammer, we obliterated Iran's nuclear enrichment capacity. I declared the drug cartels and savage foreign gangs operating in our region as Foreign Terrorist Organizations. And over the course of just eight months, we settled eight raging conflicts—including between Cambodia and Thailand, Kosovo and Serbia, the DRC and Rwanda, Pakistan and India, Israel and Iran, Egypt and Ethiopia, Armenia and Azerbaijan, and ending the war in Gaza with all living hostages returned to their families.

America is strong and respected again—and because of that, we are making peace all over the world.

In everything we do, we are putting America First.

What follows is a National Security Strategy to describe and build upon the extraordinary strides we have made. This document is a roadmap to ensure that America remains the greatest and most successful nation in human history, and the home of freedom on earth. In the years ahead, we will continue to develop every dimension of our national strength—and we will make America safer, richer, freer, greater, and more powerful than ever before.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Donald Trump', with a stylized, jagged, and somewhat chaotic script.

President Donald J. Trump

The White House

November 2025

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction – What Is American Strategy?..... 1

 1. How American “Strategy” Went Astray..... 1

 2. President Trump’s Necessary, Welcome Correction..... 2

II. What *Should* the United States Want?..... 3

 1. What Do We Want Overall?..... 3

 2. What Do We Want *In* and *From* the World?.....5

III. What Are America’s Available Means to Get What We Want?..... 6

IV. The Strategy.....8

 1. Principles.....8

 2. Priorities..... 11

 3. The Regions.....15

 A. The Western Hemisphere..... 15

 B. Asia..... 19

 C. Europe.....25

 D. The Middle East.....27

 E. Africa..... 29

I. Introduction – What Is American Strategy?

1. How American "Strategy" Went Astray

To ensure that America remains the world's strongest, richest, most powerful, and most successful country for decades to come, our country needs a coherent, focused strategy for how we interact with the world. And to get that right, all Americans need to know what, exactly, it is we are trying to do and why.

A "strategy" is a concrete, realistic plan that explains the *essential connection between ends and means*: it begins from an accurate assessment of what is desired *and* what tools are available, or can realistically be created, to achieve the desired outcomes.

A strategy must evaluate, sort, and prioritize. Not every country, region, issue, or cause—however worthy—can be the focus of American strategy. The purpose of foreign policy is the protection of core national interests; that is the sole focus of this strategy.

American strategies since the end of the Cold War have fallen short—they have been laundry lists of wishes or desired end states; have not *clearly defined what we want* but instead stated vague platitudes; and have often misjudged what we *should* want.

After the end of the Cold War, American foreign policy elites convinced themselves that permanent American domination of the entire world was in the best interests of our country. Yet the affairs of other countries are our concern only if their activities directly threaten our interests.

Our elites badly miscalculated America's willingness to shoulder forever global burdens to which the American people saw no connection to the national interest. They overestimated America's ability to fund, simultaneously, a massive welfare-regulatory-administrative state alongside a massive military, diplomatic, intelligence, and foreign aid complex. They placed hugely misguided and destructive bets on globalism and so-called "free trade" that hollowed out the very middle class and industrial base on which American economic and military preeminence depend. They allowed allies and partners to offload the cost of their defense onto the American people, and sometimes to suck us into conflicts and

controversies central to their interests but peripheral or irrelevant to our own. And they lashed American policy to a network of international institutions, some of which are driven by outright anti-Americanism and many by a transnationalism that explicitly seeks to dissolve individual state sovereignty. In sum, not only did our elites pursue a fundamentally undesirable and impossible goal, in doing so they undermined the very means necessary to achieve that goal: the character of our nation upon which its power, wealth, and decency were built.

2. President Trump's Necessary, Welcome Correction

None of this was inevitable. President Trump's first administration proved that with the right leadership making the right choices, all of the above could—and should—have been avoided, and much else achieved. He and his team successfully marshaled America's great strengths to correct course and begin ushering in a new golden age for our country. To continue the United States on that path is the overarching purpose of President Trump's second administration, and of this document.

The questions before us now are: 1) What *should* the United States want? 2) What are our available means to get it? and 3) How can we connect ends and means into a viable National Security Strategy?

II. What *Should* the United States Want?

1. What Do We Want Overall?

First and foremost, we want the continued survival and safety of the United States as an independent, sovereign republic whose government secures the God-given natural rights of its citizens and prioritizes their well-being and interests.

We want to protect this country, its people, its territory, its economy, and its way of life from military attack and hostile foreign influence, whether espionage, predatory trade practices, drug and human trafficking, destructive propaganda and influence operations, cultural subversion, or any other threat to our nation.

We want full control over our borders, over our immigration system, and over transportation networks through which people come into our country—legally and illegally. We want a world in which migration is not merely “orderly” but one in which sovereign countries work together to stop rather than facilitate destabilizing population flows, and have full control over whom they do and do not admit.

We want a resilient national infrastructure that can withstand natural disasters, resist and thwart foreign threats, and prevent or mitigate any events that might harm the American people or disrupt the American economy. No adversary or danger should be able to hold America at risk.

We want to recruit, train, equip, and field the world’s most powerful, lethal, and technologically advanced military to protect our interests, deter wars, and—if necessary—win them quickly and decisively, with the lowest possible casualties to our forces. And we want a military in which every single servicemember is proud of their country and confident in their mission.

We want the world’s most robust, credible, and modern nuclear deterrent, plus next-generation missile defenses—including a Golden Dome for the American homeland—to protect the American people, American assets overseas, and American allies.

We want the world’s strongest, most dynamic, most innovative, and most advanced economy. The U.S. economy is the bedrock of the American way of life, which promises and delivers widespread and broad-based prosperity, creates upward

mobility, and rewards hard work. Our economy is also the bedrock of our global position and the necessary foundation of our military.

We want the world's most robust industrial base. American national power depends on a strong industrial sector capable of meeting both peacetime and wartime production demands. That requires not only direct defense industrial production capacity but also defense-related production capacity. Cultivating American industrial strength must become the highest priority of national economic policy.

We want the world's most robust, productive, and innovative energy sector—one capable not just of fueling American economic growth but of being one of America's leading export industries in its own right.

We want to remain the world's most scientifically and technologically advanced and innovative country, and to build on these strengths. And we want to protect our intellectual property from foreign theft. America's pioneering spirit is a key pillar of our continued economic dominance and military superiority; it must be preserved.

We want to maintain the United States' unrivaled "soft power" through which we exercise positive influence throughout the world that furthers our interests. In doing so, we will be unapologetic about our country's past and present while respectful of other countries' differing religions, cultures, and governing systems. "Soft power" that serves America's true national interest is effective only if we believe in our country's inherent greatness and decency.

Finally, we want the restoration and reinvigoration of American spiritual and cultural health, without which long-term security is impossible. We want an America that cherishes its past glories and its heroes, and that looks forward to a new golden age. We want a people who are proud, happy, and optimistic that they will leave their country to the next generation better than they found it. We want a gainfully employed citizenry—with no one sitting on the sidelines—who take satisfaction from knowing that their work is essential to the prosperity of our nation and to the well-being of individuals and families. This cannot be accomplished without growing numbers of strong, traditional families that raise healthy children.

2. *What Do We Want In and From the World?*

Achieving these goals requires marshaling every resource of our national power. Yet this strategy’s focus is foreign policy. What are America’s core foreign policy interests? What do we want *in* and *from* the world?

- We want to ensure that the Western Hemisphere remains reasonably stable and well-governed enough to prevent and discourage mass migration to the United States; we want a Hemisphere whose governments cooperate with us against narco-terrorists, cartels, and other transnational criminal organizations; we want a Hemisphere that remains free of hostile foreign incursion or ownership of key assets, and that supports critical supply chains; and we want to ensure our continued access to key strategic locations. In other words, we will assert and enforce a “Trump Corollary” to the Monroe Doctrine;
- We want to halt and reverse the ongoing damage that foreign actors inflict on the American economy while keeping the Indo-Pacific free and open, preserving freedom of navigation in all crucial sea lanes, and maintaining secure and reliable supply chains and access to critical materials;
- We want to support our allies in preserving the freedom and security of Europe, while restoring Europe’s civilizational self-confidence and Western identity;
- We want to prevent an adversarial power from dominating the Middle East, its oil and gas supplies, and the chokepoints through which they pass while avoiding the “forever wars” that bogged us down in that region at great cost; and
- We want to ensure that U.S. technology and U.S. standards—particularly in AI, biotech, and quantum computing—drive the world forward.

These are the United States’ *core, vital* national interests. While we also have others, these are the interests we must focus on above all others, and that we ignore or neglect at our peril.

III. What Are America's Available Means to Get What We Want?

America retains the world's most enviable position, with world-leading assets, resources, and advantages, including:

- A still nimble political system that can course correct;
- The world's single largest and most innovative economy, which both generates wealth we can invest in strategic interests and provides leverage over countries that want access to our markets;
- The world's leading financial system and capital markets, including the dollar's global reserve currency status;
- The world's most advanced, most innovative, and most profitable technology sector, which undergirds our economy, provides a qualitative edge to our military, and strengthens our global influence;
- The world's most powerful and capable military;
- A broad network of alliances, with treaty allies and partners in the world's most strategically important regions;
- An enviable geography with abundant natural resources, no competing powers physically dominant in our Hemisphere, borders at no risk of military invasion, and other great powers separated by vast oceans;
- Unmatched "soft power" and cultural influence; and
- The courage, willpower, and patriotism of the American people.

In addition, through President Trump's robust domestic agenda, the United States is:

- Re-instilling a culture of competence, rooting out so-called "DEI" and other discriminatory and anti-competitive practices that degrade our institutions and hold us back;
- Unleashing our enormous energy production capacity as a strategic priority to fuel growth and innovation, and to bolster and rebuild the middle class;
- Reindustrializing our economy, again to further support the middle class and control our own supply chains and production capacities;

- Returning economic freedom to our citizens via historic tax cuts and deregulatory efforts, making the United States the premier place to do business and invest capital; and
- Investing in emerging technologies and basic science, to ensure our continued prosperity, competitive advantage, and military dominance for future generations.

The goal of this strategy is to tie together all of these world-leading assets, and others, to strengthen American power and preeminence and make our country even greater than it ever has been.

IV. The Strategy

1. Principles

President Trump's foreign policy is pragmatic without being "pragmatist," realistic without being "realist," principled without being "idealistic," muscular without being "hawkish," and restrained without being "dovish." It is not grounded in traditional, political ideology. It is motivated above all by what works for America—or, in two words, "America First."

President Trump has cemented his legacy as The President of Peace. In addition to the remarkable success achieved during his first term with the historic Abraham Accords, President Trump has leveraged his dealmaking ability to secure unprecedented peace in eight conflicts throughout the world over the course of just eight months of his second term. He negotiated peace between Cambodia and Thailand, Kosovo and Serbia, the DRC and Rwanda, Pakistan and India, Israel and Iran, Egypt and Ethiopia, Armenia and Azerbaijan, and ended the war in Gaza with all living hostages returned to their families.

Stopping regional conflicts before they spiral into global wars that drag down whole continents is worthy of the Commander-in-Chief's attention, and a priority for this administration. A world on fire, where wars come to our shores, is bad for American interests. President Trump uses unconventional diplomacy, America's military might, and economic leverage to surgically extinguish embers of division between nuclear-capable nations and violent wars caused by centuries-long hatred.

President Trump has proven that American foreign, defense, and intelligence policies must be driven by the following basic principles:

- **Focused Definition of the National Interest** – Since at least the end of the Cold War, administrations have often published National Security Strategies that seek to expand the definition of America's "national interest" such that that almost no issue or endeavor is considered outside its scope. But to focus on everything is to focus on nothing. America's core national security interests shall be our focus.
- **Peace Through Strength** – Strength is the best deterrent. Countries or other actors sufficiently deterred from threatening American interests will not do

so. In addition, strength can enable us to *achieve* peace, because parties that respect our strength often seek our help and are receptive to our efforts to resolve conflicts and maintain peace. Therefore, the United States must maintain the strongest economy, develop the most advanced technologies, bolster our society’s cultural health, and field the world’s most capable military.

- **Predisposition to Non-Interventionism** – In the Declaration of Independence, America’s founders laid down a clear preference for non-interventionism in the affairs of other nations and made clear the basis: just as all human beings possess God-given equal natural rights, all nations are entitled by “the laws of nature and nature’s God” to a “separate and equal station” with respect to one another. For a country whose interests are as numerous and diverse as ours, rigid adherence to non-interventionism is not possible. Yet this predisposition should set a high bar for what constitutes a justified intervention.
- **Flexible Realism** – U.S. policy will be realistic about what is possible and desirable to seek in its dealings with other nations. We seek good relations and peaceful commercial relations with the nations of the world without imposing on them democratic or other social change that differs widely from their traditions and histories. We recognize and affirm that there is nothing inconsistent or hypocritical in acting according to such a realistic assessment or in maintaining good relations with countries whose governing systems and societies differ from ours even as we push like-minded friends to uphold our shared norms, furthering our interests as we do so.
- **Primacy of Nations** – The world’s fundamental political unit is and will remain the nation-state. It is natural and just that all nations put their interests first and guard their sovereignty. The world works best when nations prioritize their interests. The United States will put our own interests first and, in our relations with other nations, encourage them to prioritize their own interests as well. We stand *for* the sovereign rights of nations, *against* the sovereignty-sapping incursions of the most intrusive transnational organizations, and *for* reforming those institutions so that they assist rather than hinder individual sovereignty and further American interests.

- **Sovereignty and Respect** – The United States will unapologetically protect our own sovereignty. This includes preventing its erosion by transnational and international organizations, attempts by foreign powers or entities to censor our discourse or curtail our citizens' free speech rights, lobbying and influence operations that seek to steer our policies or involve us in foreign conflicts, and the cynical manipulation of our immigration system to build up voting blocs loyal to foreign interests within our country. The United States will chart our own course in the world and determine our own destiny, free of outside interference.
- **Balance of Power** – The United States cannot allow any nation to become so dominant that it could threaten our interests. We will work with allies and partners to maintain global and regional balances of power to prevent the emergence of dominant adversaries. As the United States *rejects* the ill-fated concept of global domination for itself, we must *prevent* the global, and in some cases even regional, domination of others. This does not mean wasting blood and treasure to curtail the influence of all the world's great and middle powers. The outsized influence of larger, richer, and stronger nations is a timeless truth of international relations. This reality sometimes entails working with partners to thwart ambitions that threaten our joint interests.
- **Pro-American Worker** – American policy will be pro-worker, not merely pro-growth, and it will prioritize our own workers. We must rebuild an economy in which prosperity is broadly based and widely shared, not concentrated at the top or localized in certain industries or a few parts of our country.
- **Fairness** – From military alliances to trade relations and beyond, the United States will insist on being treated fairly by other countries. We will no longer tolerate, and can no longer afford, free-riding, trade imbalances, predatory economic practices, and other impositions on our nation's historic goodwill that disadvantage our interests. As we want our allies to be rich and capable, so must our allies see that it is in their interest that the United States also remain rich and capable. In particular, we expect our allies to spend far more of their national Gross Domestic Product (GDP) on their own defense, to start to make up for the enormous imbalances accrued over decades of much greater spending by the United States.

- **Competence and Merit** – American prosperity and security depend on the development and promotion of competence. Competence and merit are among our greatest civilizational advantages: where the best Americans are hired, promoted, and honored, innovation and prosperity follow. Should competence be destroyed or systematically discouraged, complex systems that we take for granted—from infrastructure to national security to education and research—will cease to function. Should merit be smothered, America’s historic advantages in science, technology, industry, defense, and innovation will evaporate. The success of radical ideologies that seek to replace competence and merit with favored group status would render America unrecognizable and unable to defend itself. At the same time, we cannot allow meritocracy to be used as a justification to open America’s labor market to the world in the name of finding “global talent” that undercuts American workers. In our every principle and action, America and Americans must always come first.

2. Priorities

- **The Era of Mass Migration Is Over** – Who a country admits into its borders—in what numbers and from where—will inevitably define the future of that nation. Any country that considers itself sovereign has the right and duty to define its future. Throughout history, sovereign nations prohibited uncontrolled migration and granted citizenship only rarely to foreigners, who also had to meet demanding criteria. The West’s experience over the past decades vindicates this enduring wisdom. In countries throughout the world, mass migration has strained domestic resources, increased violence and other crime, weakened social cohesion, distorted labor markets, and undermined national security. The era of mass migration must end. Border security is the primary element of national security. We must protect our country from invasion, not just from unchecked migration but from cross-border threats such as terrorism, drugs, espionage, and human trafficking. A border controlled by the will of the American people as implemented by their government is fundamental to the survival of the United States as a sovereign republic.

- **Protection of Core Rights and Liberties** – The purpose of the American government is to secure the God-given natural rights of American citizens. To this end, departments and agencies of the United States Government have been granted fearsome powers. Those powers must never be abused, whether under the guise of “deradicalization,” “protecting our democracy,” or any other pretext. When and where those powers *are* abused, abusers must be held accountable. In particular, the rights of free speech, freedom of religion and of conscience, and the right to choose and steer our common government are core rights that must never be infringed. Regarding countries that share, or say they share, these principles, the United States will advocate strongly that they be upheld in letter and spirit. We will oppose elite-driven, anti-democratic restrictions on core liberties in Europe, the Anglosphere, and the rest of the democratic world, especially among our allies.
- **Burden-Sharing and Burden-Shifting** – The days of the United States propping up the entire world order like Atlas are over. We count among our many allies and partners dozens of wealthy, sophisticated nations that must assume primary responsibility for their regions and contribute far more to our collective defense. President Trump has set a new global standard with the Hague Commitment, which pledges NATO countries to spend 5 percent of GDP on defense and which our NATO allies have endorsed and must now meet. Continuing President Trump’s approach of asking allies to assume primary responsibility for their regions, the United States will organize a burden-sharing network, with our government as convener and supporter. This approach ensures that burdens are shared and that all such efforts benefit from broader legitimacy. The model will be targeted partnerships that use economic tools to align incentives, share burdens with like-minded allies, and insist on reforms that anchor long-term stability. This strategic clarity will allow the United States to counter hostile and subversive influences efficiently while avoiding the overextension and diffuse focus that undermined past efforts. The United States will stand ready to help—potentially through more favorable treatment on commercial matters, technology sharing, and defense procurement—those countries that willingly take more responsibility for security in their neighborhoods and align their export controls with ours.

- **Realignment Through Peace** – Seeking peace deals at the President’s direction, even in regions and countries peripheral to our immediate core interests, is an effective way to increase stability, strengthen America’s global influence, realign countries and regions toward our interests, and open new markets. The resources required boil down to presidential diplomacy, which our great nation can embrace only with competent leadership. The dividends—an end to longstanding conflicts, lives saved, new friends made—can vastly outweigh the relatively minor costs of time and attention.
- **Economic Security** – Finally, because economic security is fundamental to national security, we will work to further strengthen the American economy, with emphases on:
 - **Balanced Trade** – The United States will prioritize rebalancing our trade relations, reducing trade deficits, opposing barriers to our exports, and ending dumping and other anti-competitive practices that hurt American industries and workers. We seek fair, reciprocal trade deals with nations that want to trade with us on a basis of mutual benefit and respect. But our priorities must and will be our own workers, our own industries, and our own national security.
 - **Securing Access to Critical Supply Chains and Materials** – As Alexander Hamilton argued in our republic’s earliest days, the United States must never be dependent on any outside power for core components—from raw materials to parts to finished products—necessary to the nation’s defense or economy. We must re-secure our own independent and reliable access to the goods we need to defend ourselves and preserve our way of life. This will require expanding American access to critical minerals and materials while countering predatory economic practices. Moreover, the Intelligence Community will monitor key supply chains and technological advances around the world to ensure we understand and mitigate vulnerabilities and threats to American security and prosperity.
 - **Reindustrialization** – The future belongs to makers. The United States will reindustrialize its economy, “re-shore” industrial production, and encourage and attract investment in our economy and our workforce, with a focus on the critical and emerging technology

sectors that will define the future. We will do so through the strategic use of tariffs and new technologies that favor widespread industrial production in every corner of our nation, raise living standards for American workers, and ensure that our country is never again reliant on any adversary, present or potential, for critical products or components.

- **Reviving our Defense Industrial Base** – A strong, capable military cannot exist without a strong, capable defense industrial base. The huge gap, demonstrated in recent conflicts, between low-cost drones and missiles versus the expensive systems required to defend against them has laid bare our need to change and adapt. America requires a national mobilization to innovate powerful defenses at low cost, to produce the most capable and modern systems and munitions at scale, and to re-shore our defense industrial supply chains. In particular, we must provide our warfighters with the full range of capabilities, ranging from low-cost weapons that can defeat most adversaries up to the most capable high-end systems necessary for a conflict with a sophisticated enemy. And to realize President Trump’s vision of peace through strength, we must do so quickly. We will also encourage the revitalization of the industrial bases of all our allies and partners to strengthen collective defense.
- **Energy Dominance** – Restoring American energy dominance (in oil, gas, coal, and nuclear) and reshoring the necessary key energy components is a top strategic priority. Cheap and abundant energy will produce well-paying jobs in the United States, reduce costs for American consumers and businesses, fuel reindustrialization, and help maintain our advantage in cutting-edge technologies such as AI. Expanding our net energy exports will also deepen relationships with allies while curtailing the influence of adversaries, protect our ability to defend our shores, and—when and where necessary—enables us to project power. We reject the disastrous “climate change” and “Net Zero” ideologies that have so greatly harmed Europe, threaten the United States, and subsidize our adversaries.
- **Preserving and Growing America’s Financial Sector Dominance** – The United States boasts the world’s leading financial and capital

markets, which are pillars of American influence that afford policymakers significant leverage and tools to advance America’s national security priorities. But our leadership position cannot be taken for granted. Preserving and growing our dominance entails leveraging our dynamic free market system and our leadership in digital finance and innovation to ensure that our markets continue to be the most dynamic, liquid, and secure and remain the envy of the world.

3. The Regions

It has become customary for documents such as this to mention every part of the world and issue, on the assumption that any oversight signifies a blind spot or a snub. As a result, such documents become bloated and unfocused—the opposite of what a strategy should be.

To focus and prioritize is to choose—to acknowledge that not everything matters equally, to everyone. It is *not* to assert that any peoples, regions, or countries are somehow intrinsically unimportant. The United States is by every measure the most generous nation in history—yet we cannot afford to be equally attentive to every region and every problem in the world.

The purpose of national security policy is the protection of core national interests—some priorities transcend regional confines. For instance, terrorist activity in an otherwise less consequential area might force our urgent attention. But leaping from that necessity to sustained attention to the periphery is a mistake.

A. Western Hemisphere: The Trump Corollary to the Monroe Doctrine

After years of neglect, the United States will reassert and enforce the Monroe Doctrine to restore American preeminence in the Western Hemisphere, and to protect our homeland and our access to key geographies throughout the region. We will deny non-Hemispheric competitors the ability to position forces or other threatening capabilities, or to own or control strategically vital assets, in our Hemisphere. This “Trump Corollary” to the Monroe Doctrine is a common-sense and potent restoration of American power and priorities, consistent with American security interests.

Our goals for the Western Hemisphere can be summarized as “Enlist and Expand.” We will *enlist* established friends in the Hemisphere to control migration, stop drug flows, and strengthen stability and security on land and sea. We will *expand* by cultivating and strengthening new partners while bolstering our own nation’s appeal as the Hemisphere’s economic and security partner of choice.

Enlist

American policy should focus on enlisting regional champions that can help create tolerable stability in the region, even beyond those partners’ borders. These nations would help us stop illegal and destabilizing migration, neutralize cartels, near-shore manufacturing, and develop local private economies, among other things. We will reward and encourage the region’s governments, political parties, and movements broadly aligned with our principles and strategy. But we must not overlook governments with different outlooks with whom we nonetheless share interests and who want to work with us.

The United States must reconsider our military presence in the Western Hemisphere. This means four obvious things:

- A readjustment of our global military presence to address urgent threats in our Hemisphere, especially the missions identified in this strategy, and away from theaters whose relative import to American national security has declined in recent decades or years;
- A more suitable Coast Guard and Navy presence to control sea lanes, to thwart illegal and other unwanted migration, to reduce human and drug trafficking, and to control key transit routes in a crisis;
- Targeted deployments to secure the border and defeat cartels, including where necessary the use of lethal force to replace the failed law enforcement-only strategy of the last several decades; and
- Establishing or expanding access in strategically important locations.

The United States will prioritize commercial diplomacy, to strengthen our own economy and industries, using tariffs and reciprocal trade agreements as powerful tools. The goal is for our partner nations to build up their domestic economies, while an economically stronger and more sophisticated Western Hemisphere becomes an increasingly attractive market for American commerce and investment.

Strengthening critical supply chains in this Hemisphere will reduce dependencies and increase American economic resilience. The linkages created between America and our partners will benefit both sides while making it harder for non-Hemispheric competitors to increase their influence in the region. And even as we prioritize commercial diplomacy, we will work to strengthen our security partnerships—from weapons sales to intelligence sharing to joint exercises.

Expand

As we deepen our partnerships with countries with whom America presently has strong relations, we must look to expand our network in the region. We want other nations to see us as their partner of first choice, and we will (through various means) discourage their collaboration with others.

The Western Hemisphere is home to many strategic resources that America should partner with regional allies to develop, to make neighboring countries as well as our own more prosperous. The National Security Council will immediately begin a robust interagency process to task agencies, supported by our Intelligence Community’s analytical arm, to identify strategic points and resources in the Western Hemisphere with a view to their protection and joint development with regional partners.

Non-Hemispheric competitors have made major inroads into our Hemisphere, both to disadvantage us economically in the present, and in ways that may harm us strategically in the future. Allowing these incursions without serious pushback is another great American strategic mistake of recent decades.

The United States must be preeminent in the Western Hemisphere as a condition of our security and prosperity—a condition that allows us to assert ourselves confidently where and when we need to in the region. The terms of our alliances, and the terms upon which we provide any kind of aid, must be contingent on winding down adversarial outside influence—from control of military installations, ports, and key infrastructure to the purchase of strategic assets broadly defined.

Some foreign influence will be hard to reverse, given the political alignments between certain Latin American governments and certain foreign actors. However, many governments are not ideologically aligned with foreign powers but are instead attracted to doing business with them for other reasons, including low costs

and fewer regulatory hurdles. The United States has achieved success in rolling back outside influence in the Western Hemisphere by demonstrating, with specificity, how many hidden costs—in espionage, cybersecurity, debt-traps, and other ways—are embedded in allegedly “low cost” foreign assistance. We should accelerate these efforts, including by utilizing U.S. leverage in finance and technology to induce countries to reject such assistance.

In the Western Hemisphere—and everywhere in the world—the United States should make clear that American goods, services, and technologies are a far better buy in the long run, because they are higher quality and do not come with the same kind of strings as other countries’ assistance. That said, we will reform our own system to expedite approvals and licensing—again, to make ourselves the partner of first choice. The choice all countries should face is whether they want to live in an American-led world of sovereign countries and free economies or in a parallel one in which they are influenced by countries on the other side of the world.

Every U.S. official working in or on the region must be up to speed on the full picture of detrimental outside influence while simultaneously applying pressure and offering incentives to partner countries to protect our Hemisphere.

Successfully protecting our Hemisphere also requires closer collaboration between the U.S. Government and the American private sector. All our embassies must be aware of major business opportunities in their country, especially major government contracts. Every U.S. Government official that interacts with these countries should understand that part of their job is to help American companies compete and succeed.

The U.S. Government will identify strategic acquisition and investment opportunities for American companies in the region and present these opportunities for assessment by every U.S. Government financing program, including but not limited to those within the Departments of State, War, and Energy; the Small Business Administration; the International Development Finance Corporation; the Export-Import Bank; and the Millennium Challenge Corporation. We should also partner with regional governments and businesses to build scalable and resilient energy infrastructure, invest in critical mineral access, and harden existing and future cyber communications networks that take full advantage of American

encryption and security potential. The aforementioned U.S. Government entities should be used to finance some of the costs of purchasing U.S. goods abroad.

The United States must also resist and reverse measures such as targeted taxation, unfair regulation, and expropriation that disadvantage U.S. businesses. The terms of our agreements, especially with those countries that depend on us most and therefore over which we have the most leverage, must be sole-source contracts for our companies. At the same time, we should make every effort to push out foreign companies that build infrastructure in the region.

B. Asia: Win the Economic Future, Prevent Military Confrontation

Leading from a Position of Strength

President Trump single-handedly reversed more than three decades of mistaken American assumptions about China: namely, that by opening our markets to China, encouraging American business to invest in China, and outsourcing our manufacturing to China, we would facilitate China’s entry into the so-called “rules-based international order.” This did not happen. China got rich and powerful, and used its wealth and power to its considerable advantage. American elites—over four successive administrations of both political parties—were either willing enablers of China’s strategy or in denial.

The Indo-Pacific is already the source of almost half the world’s GDP based on purchasing power parity (PPP), and one third based on nominal GDP. That share is certain to grow over the 21st century. Which means that the Indo-Pacific is already and will continue to be among the next century’s key economic and geopolitical battlegrounds. To thrive at home, we must successfully compete there—and we are. President Trump signed major agreements during his October 2025 travels that further deepen our powerful ties of commerce, culture, technology, and defense, and reaffirm our commitment to a free and open Indo-Pacific.

America retains tremendous assets—the world’s strongest economy and military, world-beating innovation, unrivaled “soft power,” and a historic record of benefiting our allies and partners—that enable us to compete successfully. President Trump is building alliances and strengthening partnerships in the Indo-Pacific that will be the bedrock of security and prosperity long into the future.

Economics: The Ultimate Stakes

Since the Chinese economy reopened to the world in 1979, commercial relations between our two countries have been and remain fundamentally unbalanced. What began as a relationship between a mature, wealthy economy and one of the world's poorest countries has transformed into one between near-peers, even as, until very recently, America's posture remained rooted in those past assumptions.

China adapted to the shift in U.S. tariff policy that began in 2017 in part by strengthening its hold on supply chains, especially in the world's low- and middle-income (i.e., per capita GDP \$13,800 or less) countries—among the greatest economic battlegrounds of the coming decades. China's exports to low-income countries doubled between 2020 and 2024. The United States imports Chinese goods indirectly from middlemen and Chinese-built factories in a dozen countries, including Mexico. China's exports to low-income countries are today nearly four times its exports to the United States. When President Trump first took office in 2017, China's exports to the United States stood at 4 percent of its GDP but have since fallen to slightly over 2 percent of its GDP. China continues, however, to export to the United States through other proxy countries.

Going forward, we will rebalance America's economic relationship with China, prioritizing reciprocity and fairness to restore American economic independence. Trade with China should be balanced and focused on non-sensitive factors. If America remains on a growth path—and can sustain that while maintaining a genuinely mutually advantageous economic relationship with Beijing—we should be headed from our present \$30 trillion economy in 2025 to \$40 trillion in the 2030s, putting our country in an enviable position to maintain our status as the world's leading economy. Our ultimate goal is to lay the foundation for long-term economic vitality.

Importantly, this must be accompanied by a robust and ongoing focus on deterrence to prevent war in the Indo-Pacific. This combined approach can become a virtuous cycle as strong American deterrence opens up space for more disciplined economic action, while more disciplined economic action leads to greater American resources to sustain deterrence in the long term.

To accomplish this, several things are essential.

First, the United States must protect and defend our economy and our people from harm, from any country or source. This means ending (among other things):

- Predatory, state-directed subsidies and industrial strategies;
- Unfair trading practices;
- Job destruction and deindustrialization;
- Grand-scale intellectual property theft and industrial espionage;
- Threats against our supply chains that risk U.S. access to critical resources, including minerals and rare earth elements;
- Exports of fentanyl precursors that fuel America’s opioid epidemic; and
- Propaganda, influence operations, and other forms of cultural subversion.

Second, the United States must work with our treaty allies and partners—who together add another \$35 trillion in economic power to our own \$30 trillion national economy (together constituting more than half the world economy)—to counteract predatory economic practices and use our combined economic power to help safeguard our prime position in the world economy and ensure that allied economies do not become subordinate to any competing power. We must continue to improve commercial (and other) relations with India to encourage New Delhi to contribute to Indo-Pacific security, including through continued quadrilateral cooperation with Australia, Japan, and the United States (“the Quad”). Moreover, we will also work to align the actions of our allies and partners with our joint interest in preventing domination by any single competitor nation.

The United States must at the same time invest in research to preserve and advance our advantage in cutting-edge military and dual-use technology, with emphasis on the domains where U.S. advantages are strongest. These include undersea, space, and nuclear, as well as others that will decide the future of military power, such as AI, quantum computing, and autonomous systems, plus the energy necessary to fuel these domains.

Additionally, the U.S. Government’s critical relationships with the American private sector help maintain surveillance of persistent threats to U.S. networks, including critical infrastructure. This in turn enables the U.S. Government’s ability to conduct real-time discovery, attribution, and response (i.e., network defense and

offensive cyber operations) while protecting the competitiveness of the U.S. economy and bolstering the resilience of the American technology sector. Improving these capabilities will also require considerable deregulation to further improve our competitiveness, spur innovation, and increase access to America's natural resources. In doing so, we should aim to restore a military balance favorable to the United States and to our allies in the region.

In addition to maintaining economic preeminence and consolidating our alliance system into an economic group, the United States must execute robust diplomatic and private sector-led economic engagement in those countries where the majority of global economic growth is likely to occur over the coming decades.

America First diplomacy seeks to rebalance global trade relationships. We have made clear to our allies that America's current account deficit is unsustainable. We must encourage Europe, Japan, Korea, Australia, Canada, Mexico, and other prominent nations in adopting trade policies that help rebalance China's economy toward household consumption, because Southeast Asia, Latin America, and the Middle East cannot alone absorb China's enormous excess capacity. The exporting nations of Europe and Asia can also look to middle-income countries as a limited but growing market for their exports.

China's state-led and state-backed companies excel in building physical and digital infrastructure, and China has recycled perhaps \$1.3 trillion of its trade surpluses into loans to its trading partners. America and its allies have not yet formulated, much less executed, a joint plan for the so-called "Global South," but together possess tremendous resources. Europe, Japan, South Korea, and others hold net foreign assets of \$7 trillion. International financial institutions, including the multilateral development banks, possess combined assets of \$1.5 trillion. While mission creep has undermined some of these institutions' effectiveness, this administration is dedicated to using its leadership position to implement reforms that ensure they serve American interests.

What differentiates America from the rest of the world—our openness, transparency, trustworthiness, commitment to freedom and innovation, and free market capitalism—will continue to make us the global partner of first choice. America still holds the dominant position in the key technologies that the world needs. We should present partners with a suite of inducements—for instance, high-

tech cooperation, defense purchases, and access to our capital markets—that tip decisions in our favor.

President Trump’s May 2025 state visits to Persian Gulf countries demonstrated the power and appeal of American technology. There, the President won the Gulf States’ support for America’s superior AI technology, deepening our partnerships. America should similarly enlist our European and Asian allies and partners, including India, to cement and improve our joint positions in the Western Hemisphere and, with regard to critical minerals, in Africa. We should form coalitions that use our comparative advantages in finance and technology to build export markets with cooperating countries. America’s economic partners should no longer expect to earn income from the United States through overcapacity and structural imbalances but instead pursue growth through managed cooperation tied to strategic alignment and by receiving long-term U.S. investment.

With the world’s deepest and most efficient capital markets, America can help low-income countries develop their own capital markets and bind their currencies more closely to the dollar, ensuring the dollar’s future as the world’s reserve currency.

Our greatest advantages remain our system of government and dynamic free market economy. Yet we cannot assume that our system’s advantages will prevail by default. A national security *strategy* is, therefore, essential.

Detering Military Threats

In the long term, maintaining American economic and technological preeminence is the surest way to deter and prevent a large-scale military conflict.

A favorable conventional military balance remains an essential component of strategic competition. There is, rightly, much focus on Taiwan, partly because of Taiwan’s dominance of semiconductor production, but mostly because Taiwan provides direct access to the Second Island Chain and splits Northeast and Southeast Asia into two distinct theaters. Given that one-third of global shipping passes annually through the South China Sea, this has major implications for the U.S. economy. Hence deterring a conflict over Taiwan, ideally by preserving military overmatch, is a priority. We will also maintain our longstanding declaratory policy on Taiwan, meaning that the United States does not support any unilateral change to the status quo in the Taiwan Strait.

We will build a military capable of denying aggression anywhere in the First Island Chain. But the American military cannot, and should not have to, do this alone. Our allies must step up and spend—and more importantly *do*—much more for collective defense. America’s diplomatic efforts should focus on pressing our First Island Chain allies and partners to allow the U.S. military greater access to their ports and other facilities, to spend more on their own defense, and most importantly to invest in capabilities aimed at deterring aggression. This will interlink maritime security issues along the First Island Chain while reinforcing U.S. and allies’ capacity to deny any attempt to seize Taiwan or achieve a balance of forces so unfavorable to us as to make defending that island impossible.

A related security challenge is the potential for any competitor to control the South China Sea. This could allow a potentially hostile power to impose a toll system over one of the world’s most vital lanes of commerce or—worse—to close and reopen it at will. Either of those two outcomes would be harmful to the U.S. economy and broader U.S. interests. Strong measures must be developed along with the deterrence necessary to keep those lanes open, free of “tolls,” and not subject to arbitrary closure by one country. This will require not just further investment in our military—especially naval—capabilities, but also strong cooperation with every nation that stands to suffer, from India to Japan and beyond, if this problem is not addressed.

Given President Trump’s insistence on increased burden-sharing from Japan and South Korea, we must urge these countries to increase defense spending, with a focus on the capabilities—including new capabilities—necessary to deter adversaries and protect the First Island Chain. We will also harden and strengthen our military presence in the Western Pacific, while in our dealings with Taiwan and Australia we maintain our determined rhetoric on increased defense spending.

Preventing conflict requires a vigilant posture in the Indo-Pacific, a renewed defense industrial base, greater military investment from ourselves and from allies and partners, and winning the economic and technological competition over the long term.

C. Promoting European Greatness

American officials have become used to thinking about European problems in terms of insufficient military spending and economic stagnation. There is truth to this, but Europe’s real problems are even deeper.

Continental Europe has been losing share of global GDP—down from 25 percent in 1990 to 14 percent today—partly owing to national and transnational regulations that undermine creativity and industriousness.

But this economic decline is eclipsed by the real and more stark prospect of civilizational erasure. The larger issues facing Europe include activities of the European Union and other transnational bodies that undermine political liberty and sovereignty, migration policies that are transforming the continent and creating strife, censorship of free speech and suppression of political opposition, cratering birthrates, and loss of national identities and self-confidence.

Should present trends continue, the continent will be unrecognizable in 20 years or less. As such, it is far from obvious whether certain European countries will have economies and militaries strong enough to remain reliable allies. Many of these nations are currently doubling down on their present path. We want Europe to remain European, to regain its civilizational self-confidence, and to abandon its failed focus on regulatory suffocation.

This lack of self-confidence is most evident in Europe’s relationship with Russia. European allies enjoy a significant hard power advantage over Russia by almost every measure, save nuclear weapons. As a result of Russia’s war in Ukraine, European relations with Russia are now deeply attenuated, and many Europeans regard Russia as an existential threat. Managing European relations with Russia will require significant U.S. diplomatic engagement, both to reestablish conditions of strategic stability across the Eurasian landmass, and to mitigate the risk of conflict between Russia and European states.

It is a core interest of the United States to negotiate an expeditious cessation of hostilities in Ukraine, in order to stabilize European economies, prevent unintended escalation or expansion of the war, and reestablish strategic stability with Russia, as well as to enable the post-hostilities reconstruction of Ukraine to enable its survival as a viable state.

The Ukraine War has had the perverse effect of increasing Europe's, especially Germany's, external dependencies. Today, German chemical companies are building some of the world's largest processing plants in China, using Russian gas that they cannot obtain at home. The Trump Administration finds itself at odds with European officials who hold unrealistic expectations for the war perched in unstable minority governments, many of which trample on basic principles of democracy to suppress opposition. A large European majority wants peace, yet that desire is not translated into policy, in large measure because of those governments' subversion of democratic processes. This is strategically important to the United States precisely because European states cannot reform themselves if they are trapped in political crisis.

Yet Europe remains strategically and culturally vital to the United States. Transatlantic trade remains one of the pillars of the global economy and of American prosperity. European sectors from manufacturing to technology to energy remain among the world's most robust. Europe is home to cutting-edge scientific research and world-leading cultural institutions. Not only can we not afford to write Europe off—doing so would be self-defeating for what this strategy aims to achieve.

American diplomacy should continue to stand up for genuine democracy, freedom of expression, and unapologetic celebrations of European nations' individual character and history. America encourages its political allies in Europe to promote this revival of spirit, and the growing influence of patriotic European parties indeed gives cause for great optimism.

Our goal should be to help Europe correct its current trajectory. We will need a strong Europe to help us successfully compete, and to work in concert with us to prevent any adversary from dominating Europe.

America is, understandably, sentimentally attached to the European continent—and, of course, to Britain and Ireland. The character of these countries is also strategically important because we count upon creative, capable, confident, democratic allies to establish conditions of stability and security. We want to work with aligned countries that want to restore their former greatness.

Over the long term, it is more than plausible that within a few decades at the latest, certain NATO members will become majority non-European. As such, it is an open question whether they will view their place in the world, or their alliance with the United States, in the same way as those who signed the NATO charter.

Our broad policy for Europe should prioritize:

- Reestablishing conditions of stability within Europe and strategic stability with Russia;
- Enabling Europe to stand on its own feet and operate as a group of aligned sovereign nations, including by taking primary responsibility for its own defense, without being dominated by any adversarial power;
- Cultivating resistance to Europe’s current trajectory within European nations;
- Opening European markets to U.S. goods and services and ensuring fair treatment of U.S. workers and businesses;
- Building up the healthy nations of Central, Eastern, and Southern Europe through commercial ties, weapons sales, political collaboration, and cultural and educational exchanges;
- Ending the perception, and preventing the reality, of NATO as a perpetually expanding alliance; and
- Encouraging Europe to take action to combat mercantilist overcapacity, technological theft, cyber espionage, and other hostile economic practices.

D. The Middle East: Shift Burdens, Build Peace

For half a century at least, American foreign policy has prioritized the Middle East above all other regions. The reasons are obvious: the Middle East was for decades the world’s most important supplier of energy, was a prime theater of superpower competition, and was rife with conflict that threatened to spill into the wider world and even to our own shores.

Today, at least two of those dynamics no longer hold. Energy supplies have diversified greatly, with the United States once again a net energy exporter. Superpower competition has given way to great power jockeying, in which the United States retains the most enviable position, reinforced by President Trump’s

successful revitalization of our alliances in the Gulf, with other Arab partners, and with Israel.

Conflict remains the Middle East's most troublesome dynamic, but there is today less to this problem than headlines might lead one to believe. Iran—the region's chief destabilizing force—has been greatly weakened by Israeli actions since October 7, 2023, and President Trump's June 2025 Operation Midnight Hammer, which significantly degraded Iran's nuclear program. The Israeli-Palestinian conflict remains thorny, but thanks to the ceasefire and release of hostages President Trump negotiated, progress toward a more permanent peace has been made. Hamas's chief backers have been weakened or stepped away. Syria remains a potential problem, but with American, Arab, Israeli, and Turkish support may stabilize and reassume its rightful place as an integral, positive player in the region.

As this administration rescinds or eases restrictive energy policies and American energy production ramps up, America's historic reason for focusing on the Middle East will recede. Instead, the region will increasingly become a source and destination of international investment, and in industries well beyond oil and gas—including nuclear energy, AI, and defense technologies. We can also work with Middle East partners to advance other economic interests, from securing supply chains to bolstering opportunities to develop friendly and open markets in other parts of the world such as Africa.

Middle East partners are demonstrating their commitment to combatting radicalism, a trendline American policy should continue to encourage. But doing so will require dropping America's misguided experiment with hectoring these nations—especially the Gulf monarchies—into abandoning their traditions and historic forms of government. We should encourage and applaud reform when and where it emerges organically, without trying to impose it from without. The key to successful relations with the Middle East is accepting the region, its leaders, and its nations as they are while working together on areas of common interest.

America will always have core interests in ensuring that Gulf energy supplies do not fall into the hands of an outright enemy, that the Strait of Hormuz remain open, that the Red Sea remain navigable, that the region not be an incubator or exporter of terror against American interests or the American homeland, and that Israel remain secure. We can and must address this threat ideologically and militarily

without decades of fruitless “nation-building” wars. We also have a clear interest in expanding the Abraham Accords to more nations in the region and to other countries in the Muslim world.

But the days in which the Middle East dominated American foreign policy in both long-term planning and day-to-day execution are thankfully over—not because the Middle East no longer matters, but because it is no longer the constant irritant, and potential source of imminent catastrophe, that it once was. It is rather emerging as a place of partnership, friendship, and investment—a trend that should be welcomed and encouraged. In fact, President Trump’s ability to unite the Arab world at Sharm el-Sheikh in pursuit of peace and normalization will allow the United States to finally prioritize American interests.

E. Africa

For far too long, American policy in Africa has focused on providing, and later on spreading, liberal ideology. The United States should instead look to partner with select countries to ameliorate conflict, foster mutually beneficial trade relationships, and transition from a foreign aid paradigm to an investment and growth paradigm capable of harnessing Africa’s abundant natural resources and latent economic potential.

Opportunities for engagement could include negotiating settlements to ongoing conflicts (e.g., DRC-Rwanda, Sudan), and preventing new ones (e.g., Ethiopia-Eritrea-Somalia), as well as action to amend our approach to aid and investment (e.g., the Africa Growth and Opportunity Act). And we must remain wary of resurgent Islamist terrorist activity in parts of Africa while avoiding any long-term American presence or commitments.

The United States should transition from an aid-focused relationship with Africa to a trade- and investment-focused relationship, favoring partnerships with capable, reliable states committed to opening their markets to U.S. goods and services. An immediate area for U.S. investment in Africa, with prospects for a good return on investment, include the energy sector and critical mineral development. Development of U.S.-backed nuclear energy, liquid petroleum gas, and liquified natural gas technologies can generate profits for U.S. businesses and help us in the competition for critical minerals and other resources.



RESEÑAS

INFOCRACIA* ∞

DANIEL ARANCIBIA CLAVEL •

El filósofo surcoreano Byung-Chul Han analiza cómo la digitalización está transformando radicalmente la democracia y destruyendo sus fundamentos esenciales. El texto es complejo, pero básicamente plantea que la sociedad contemporánea ha transitado del "régimen de la disciplina al régimen de la información", donde la transparencia, la velocidad y la "viralidad" sustituyen al diálogo, la reflexión y el consenso.

Han compara el poder disciplinario descrito por Foucault como centrado en la vigilancia y el castigo, con el nuevo poder psico político, que explota la libertad percibida y la auto exposición voluntaria. En este régimen, el individuo se convierte en productor de datos, creyéndose libre mientras es vigilado por algoritmos invisibles, intocables. La transparencia es el imperativo sistémico del régimen de la información. Los "influencers" actúan como parte del sistema.



La sociedad, antes sostenida por el discurso racional y la cultura del libro, se divide en aglomeraciones digitales y "la libertad de la yema de los dedos". La comunicación se vuelve afectiva, impulsiva y adictiva, dominada por memes, "fake news" y algoritmos que manipulan emociones produciendo el afán de consumo.

Han advierte que la verdad está en crisis, ha perdido su función reguladora. La información circula desconectada de la realidad, y la distinción entre verdad y mentira se diluye. En este contexto, incluso la libertad de expresión se vacía de sentido porque se superpone el auge del nihilismo informativo.

El autor critica el "dataísmo", que reemplaza el discurso por el procesamiento algorítmico de datos. La democracia requiere la presencia del otro, la escucha y el entendimiento. El "dataísmo" destruye la posibilidad de diálogo y consenso.

"Infocracia" es una profunda crítica al impacto de la digitalización en la vida política, social y cognitiva. Denuncia que la democracia está siendo reemplazada por una forma de dominación invisible, donde la libertad se convierte en una ilusión y la verdad en un ruido de fondo. Esto lo estamos observando sentados en primera fila.

* Byung-Chul Han Editorial Taurus, Colección Pensamiento, 2023, 112 páginas. ISBN 9788430624898 -ISBN13 9788430624898, N° edición 001. Categorías: Interacción persona-ordenador.

• General de División en retiro. Magíster en Planificación Estratégica y Doctor en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como profesor de la Academia de Guerra del Ejército y de la Universidad Mayor. En la actualidad es par evaluador de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE) en las cátedras de Defensa Nacional y Metodología de la Investigación Social. danielarancibia20@gmail.com.

∞ Fecha de recepción: 060625 - Fecha de aceptación: 181225.



NORMAS Y POLÍTICAS DE PUBLICACIÓN

NORMAS Y POLÍTICAS DE PUBLICACIÓN

1. Normas editoriales

La revista política y estrategia publica trabajos originales, inéditos y exclusivos, los que deben caracterizarse por el rigor científico en su elaboración, la presentación de ideas innovadoras que promuevan el debate y la reflexión, así como también la generación de conocimiento de frontera con potencial impacto, tanto en el ámbito académico como institucional, sirviendo como un aporte significativo a la formulación de políticas públicas y a la gobernanza del sector defensa.

La Línea Editorial de la revista Política y Estrategia está centrada en todos aquellos tópicos pertinentes y relevantes relativos a la Seguridad y Defensa y disciplinas afines, con efectos a nivel nacional, regional y mundial, entre los que se encuentran asuntos políticos relacionados, amenazas a la paz y seguridad, pensamiento estratégico, geopolítica, transformaciones del escenario internacional, relaciones y derecho internacionales.

Estas temáticas están plenamente alineadas con las "Líneas de Investigación de la ANEPE" las cuales pueden ser visualizadas en el siguiente Link:

<https://anepe.cl/wp-content/uploads/2025/09/LINEAS-Y-TEMAS-GENERALES-DE-INVESTIGACION-1.pdf>

Respecto de su público objetivo, la revista está dirigida al medio académico que se ocupa del estudio de todos los temas que inciden en la Seguridad y Defensa, así como a los miembros de las FF. AA., Ministerios de RR. EE., funcionarios del Estado y público interesado.

La revista es publicada semestralmente, siendo la primera edición en julio y la segunda en diciembre de cada año. Normalmente los trabajos se reciben permanentemente, pero hasta fines de mayo se consideran para la primera edición, y hasta finales de octubre para la segunda edición.

La Revista considera trabajos para cuatro secciones: Artículos, Estudios, Ensayos, Reseñas y Dossier.

- La **sección artículos** recoge trabajos de investigación y lo que se entiende habitualmente por monografía científica sobre los temas que se encuentren dentro de la línea editorial de la revista.
- Respecto de **los estudios** son considerados como trabajos sobre un tema o área de interés para la Seguridad y Defensa que da inicio a una investigación sirviendo como orientador por lo que tendrá un desarrollo posterior.
- Así mismo los ensayos son considerados como trabajos expositivos y argumentativos en donde se analizan e interpretan temas y conceptos con una argumentación lógica y fuentes suficientes, confiables y actualizadas de manera que sean fundamentos objetivos que respalden la subjetividad del autor.

- La **reseña bibliográfica** corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado y que responda a los temas señalados en la línea editorial de la revista. No debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y considerando, además, la siguiente información:
 - Título de la obra (si está en inglés, deberá incorporar traducción al español).
 - Autor o autores.
 - Lugar y año 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).
- El **Dossier** busca difundir con fines de discusión académica, documentos oficiales de acceso público publicados por gobiernos y entidades internacionales que desarrollan asuntos relevantes dentro del ámbito de la línea editorial de la revista y que contribuyen al conocimiento de temáticas de actualidad.

2. Identificación de la Autoría

El o los autores, deben estar claramente identificados en el artículo y su (s) nombre (s) escrito debajo del título justificado a la izquierda, y con una nota pie, se debe exponer un breve currículum, encabezado por el nombre completo de la institución principal en la cual se desempeña el autor, su país, sus títulos y grados académicos, dirección de contacto (e-mail), teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores y, finalmente, incluir el ORCID que debe obtenerse en <https://orcid.org/>.

La identificación de la filiación del o los autores es un requisito fundamental y excluyente, en caso de que el autor no cuente con afiliación (lugar de desempeño) debe indicar “trabajador independiente”, “investigador independiente” o equivalente.

3. Sobre derechos de autor y cobros

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.

La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0.

4. Normas de publicación

Generalidades

Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, y sus temáticas propuestas deben ser coherentes con las líneas

de investigación establecidas por la ANEPE, sin perjuicio de las excepciones que el editor de la revista y el consejo editorial puedan sugerirle al presidente del Consejo por intermedio del director ejecutivo de la Revista.

Además de la originalidad, las propuestas de trabajos para ser incluidos en la Revista Política y Estrategia deben cumplir con los siguientes requisitos de fondo y forma, los cuales el autor está obligado a observar y verificar antes de subir el escrito a la plataforma de la revista.

Requisitos de fondo

- a. Comprobar originalidad a través de una declaración jurada simple en la que conste que el artículo es original e inédito, especificando que no ha sido antes publicado en ningún formato y que tampoco se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
- b. Sin perjuicio de lo anterior, si la revista, a través del juicio de su editor, considera relevante hacerlo como reedición con fines de discusión, de antología o de divulgación, lo planteará con los debidos fundamentos al Consejo Editorial a través del director ejecutivo de la Revista.
- c. De igual forma, no se admiten traducciones o artículos escritos en otro idioma que ya hayan sido publicados, lo que incurre en la falta de autoplagio.
- d. Política y Estrategia privilegia los temas relacionados con las líneas de investigación declaradas y que determinan su quehacer académico, las cuales puedes encontrar en : <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2025/09/LINEAS-Y-TEMAS-GENERALES-DE-INVESTIGACION-1.pdf> , y en anexo N° 1.
- e. Sin perjuicio de lo anterior, el editor verificará en su mérito, si es pertinente que un artículo de alta calidad que no esté encuadrado en las citadas líneas de investigación pueda ser sometido a evaluación, lo que planteará con los debidos fundamentos al Consejo Editorial a través del director ejecutivo de la Revista.
- f. Respecto de los idiomas de publicación, Los trabajos pueden venir en idioma español, inglés o portugués.
- g. Cuando el investigador/autor haya utilizado el recurso de la entrevista, se deberá adjuntar una copia del consentimiento informado del entrevistado.
- h. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publiquen serán de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.

Requisitos de forma

- a. En términos de estructura, los escritos deben considerar un título, nombre del autor, resumen, (abstract), palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos si corresponden.

- b. El título debe estar escrito en tres idiomas (español, inglés y portugués) anteponiéndose al resumen o abstract del respectivo idioma.
- c. Como fuere explicitado en el número 2 precedente, resulta imperativo que el autor se identifique claramente, así como su afiliación institucional. Lo que deberá ser consignado en su currículum además de los otros antecedentes solicitados. En caso de que el autor no cuente con afiliación (lugar de desempeño) debe indicar “trabajador independiente”, “investigador independiente” o equivalente.
- d. Respecto de los resúmenes o abstracts, sin perjuicio del idioma en que están escritos, los trabajos presentados deben contener el ya mencionado resumen o abstract del tema en español, inglés y portugués, de una extensión que va entre las 150 a 200 palabras (15 líneas aprox.). Además, deben incluir palabras clave en cada uno de los idiomas planteados para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet.
- e. 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)”.
- f. 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 (aproximada) no mayor a 9.000 palabras y no menor a 7.000, en 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.
 - 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 haciéndose presente que estas deben venir en blanco y negro por cuanto la revista, en su edición impresa, es en escala de grises. Para aquellos escritos que incluyan imágenes a color, los autores deben anexar el archivo de ambas versiones, en alta resolución, por cuanto la versión en línea de la revista se publica a color.
 - En el mismo sentido, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión. Los autores deben respetar estrictamente los derechos de autor y 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. En el caso que incorporen mapas del territorio nacional de Chile la revista solicitará la correspon-

diente autorización de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, no responsabilizándose de los tiempos que este trámite demande respecto de la inclusión del artículo en el número previsto.

- 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.
- El autor que propone un trabajo para ser publicado en la revista, deberá comprobar que su envío cumpla con todos los parámetros que se establecen para ello; sin perjuicio de lo anterior, una vez ingresado este es examinado nuevamente para verificar que se ha cumplido con aquella disposición.
- En la eventualidad de que falte algún antecedente el autor será informado de aquello y su trabajo no será ingresado al Banco de Datos, como tampoco se dará inicio al proceso de evaluación de rigor hasta que la Dirección de la Revista cuente con la totalidad de los antecedentes establecidos.

5. Norma de citas y referencias

La creación de nuevo conocimiento requiere realizar investigaciones que utilicen el conocimiento acumulado y la información vigente, con el propósito de no repetir proyectos ya realizados y de plantear propuestas originales. Esta situación implica proponer políticas académicas que permitan usar correcta y responsablemente las citas en el texto y cómo crear una lista de referencia. Al no reconocer las fuentes por medio de citas y referencias, nos apropiamos del conocimiento de otra persona, y se estará cometiendo plagio académico.

La revista se alinea con los procedimientos utilizados por la ANEPE, con el propósito de asegurar, a través de la difusión de claras reglas y procedimientos (como son los de la norma APA 7), la originalidad y valor académico de los contenidos que se publican en Política y Estrategia.

Consecuente con lo anterior, se insta a todos quienes deseen publicar en nuestra Revista, a seguir en detalle y con prolijidad la adecuada citación y referenciación a través de las Normas APA en su edición más reciente.

Para facilitar su aplicación, la ANEPE ha desarrollado una guía resumen que proporciona pautas para el uso de las Normas APA, 7ª ed. la cual poder ser obtenida en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2024/12/2024-NORMAS-APA-19-dic.pdf>.

De igual forma, para profundizar en la citada norma, esta puede ser obtenida en su página oficial: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

A modo de recomendación se insta a los autores a asegurar que su bibliografía se encuentre debidamente actualizada respecto del estado del problema en cuestión, ser relevante, pertinente y debe considerar, idealmente, publicaciones indexadas en bases de datos o repositorios más utilizados como, por ejemplo, Scopus, WoS o Scielo.

6. Compromiso ético

Generalidades

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.

Se rige, además, por las orientaciones entregadas en el Manual de Ética y, Manual de Ética Académica, que en términos generales establece que toda actividad académica que se realice en la ANEPE debe ceñirse estrictamente a las normas éticas que regulan a la administración pública y que están debidamente recogidas en las leyes y disposiciones emitidas para estos efectos.

Esto alcanza a profesores, investigadores, alumnos o practicantes, e incluye formas de difusión verbal, tales como clases, entrevistas en MM.C.S., ponencias y conferencias, entre otras.

En este sentido la ética y sus principios deben ser observados en, y en especial, las relaciones, funciones y tareas que deben cumplir docentes y alumnos, tanto individual como colectivamente.

Estarán obligados a cumplir estas normas todos quienes investiguen, publiquen y difundan conocimiento mediante artículos, libros, capítulos de libros, monografías, papers, tesis de grado, informes de investigación o de asesoría, columnas de opinión o cualquier otro texto, en medios nacionales o extranjeros, en plataformas públicas o privadas y en cualquiera de sus formas.

De igual forma, todas las actividades de docencia, investigación y vinculación con el medio deben guardar coherencia por los siguientes valores declarados por la academia.

- *Excelencia Académica*: Compromiso con la calidad en docencia, investigación y vinculación con el medio, formando profesionales íntegros y competentes.
- *Autonomía y Libertad Académica*: Capacidad de autorregulación institucional y libertad en la enseñanza e investigación, en coherencia con su carácter estatal.
- *Pluralismo Académico*: Reconocimiento y respeto de la diversidad de ideas y enfoques, fomentando el diálogo democrático y la igualdad de derechos.
- *Racionalidad y Diálogo*: Resolución de diferencias a través de un diálogo abierto, crítico y constructivo, base de la formación académica y profesional.
- *Convivencia, Equidad de Género, Diversidad e Inclusión*: Promoción de un ambiente educativo respetuoso, inclusivo y libre de discriminación, con políticas activas en equidad y diversidad.

En particular, la revista y todos quienes participan de su edición y publicación asumen el **siguiente compromiso** con la ética institucional:

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, y 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, rechazo u observación 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.).

7. Política de detección de plagio o auto plagio

Generalidades

En directa relación con lo anterior, y en el contexto del apego al citado compromiso ético, se hace necesario explicitar con claridad la política que asume esta publicación en el sentido de que **no es aceptable plagio alguno**, por lo que ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados podrá ser plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.

Para mayor claridad, se entenderá por plagio –académicamente hablando– la copia de información proveniente de artículos, papers, libros, documentos en páginas web y otros textos de similar naturaleza sin referenciar debidamente la fuente, o entregar un trabajo con textos de otros autores haciéndolos pasar como propios, es lo que académicamente se conoce como plagio.

Por otra parte, se considera autoplagio la utilización, por parte de un autor, de material propio –ideas, propuestas u otros productos de investigaciones previas– que ya ha sido publicado con anterioridad, sin la adecuada referenciación. En síntesis, consiste en la reutilización de material previamente publicado en publicaciones nuevas, sin una adecuada atribución. Las publicaciones propias traducidas, escritas o parafraseadas en otros idiomas son consideradas autoplagio.

Proceso

El proceso para la detección de similitudes que eventualmente podría constituir un plagio o autoplagio considera lo siguiente:

- El responsable en primera instancia de identificar estos potenciales plagios o autoplagios, es el editor general de la revista.
- Para cumplir con esta finalidad, y en la primera revisión de cada trabajo presentado, el editor aplicará el programa (software) de detección de similitudes “DOCODE” con que cuenta la revista el cual automatiza este proceso en textos digitales, y que entrega un resultado en términos porcentuales (cuantitativo) respecto de similitudes que podrían representar un potencial plagio.
- Si el resultado arroja algún porcentaje de similitudes, el editor debe revisar las diversas situaciones y las causas indicadas por el programa, a fin de verificar si se ha incurrido en omisión de autoría, parafraseo sin citar fuente original, ausencia de comillas en palabras y frases reproducidas textualmente, errores de citación, omisión de páginas del texto citado y otras causales.
- Si el editor estima que el plagio excede de simples errores u omisiones, rechazará el trabajo, informando por escrito al autor.
- Si por el contrario, los errores u omisiones parecen involuntarias, el editor solicitará al autor corregirlos advirtiéndole en forma preventiva de las consecuencias de una falta a la ética académica de estas características.
- La segunda instancia, sin duda está constituida por los “pares revisores ciegos”, pues con su experticia en los temas y su conocimiento de las fuentes y literatura correspondiente, pueden identificar con mayor facilidad un eventual plagio.
- Aunque hayan sido corregidas estas anomalías, el editor, al enviar los artículos a una última aprobación por parte del consejo editorial, deberá informar a esa instancia que a un determinado trabajo le fue detectado un posible plagio o autoplagio.

- Estas situaciones deben quedar debidamente registradas en el historial de la publicación.

Con todo, al detectarse este tipo de faltas a la ética académica, la revista se reserva el derecho de rechazar el artículo, a retirar su publicación en caso de detectarse la falta con posterioridad, a bloquear la recepción de nuevas propuestas de publicación y a informar a quien corresponda respecto de esta falta.

8. Política de preservación

La preservación digital se puede ver como un conjunto de procesos y actividades que garantizan que la información existente en formatos digitales sea respaldada y distribuida para garantizar un acceso continuo a largo plazo.

La revista Política y Estrategia, permite el autoarchivado de manuscritos aceptados y publicados. Los autores mantienen la titularidad de los derechos de autor, y tienen el derecho de depositar las versiones aceptadas o publicadas de los manuscritos en repositorios institucionales. Los autores pueden ponerlas a disposición públicamente y de forma inmediata considerando mencionar a la revista como el sitio donde fueron originalmente publicadas.

Política y Estrategia, está alojada en el sitio de Open Journal Systems (OJS) y por tanto, accede a los servicios de preservación digital del Public Knowledge Project Preservation Network (PKP – PN), que permite la preservación digital a largo plazo en caso de que la revista dejase de estar en línea.

Ello permite preservar digitalmente los ejemplares digitales de nuestra revista a través del programa LOCKSS, con el fin de crear archivos permanentes de la revista, destinados a la conservación de los contenidos originales y su restauración en caso necesario, así como también posibilitar la vía para que estos archivos puedan ser distribuidos entre las bibliotecas y repositorios digitales

El programa LOCKSS permite una preservación descentralizada y distribuida del acceso a largo plazo de los manuscritos. Asimismo, también permite la preservación digital de las versiones auténticas de los manuscritos.

El PKP PN es un archivo oscuro. Los usuarios finales no tendrán acceso al contenido preservado hasta después de un evento desencadenante. Tras dicho evento, el personal de PKP aprobará la importación del contenido preservado a una o más instancias de OJS alojadas por instituciones miembros de PKP. Una vez cargado en estas instancias de OJS, el contenido será de libre acceso.

Un aspecto fundamental para el funcionamiento de los procesos de preservación, es la asignación de un DOI (Digital Object Identifier), que es un identificador persistente, que garantiza la identificación y evita problemas de localización por cambios de URL o similares. La revista Política y Estrategia, un DOI a cada uno de sus artículos.

De igual forma, todos los archivos de la revista Política y Estrategia están archivados y respaldados periódicamente en servidores del Departamento de Tecnologías

de la Información y Comunicaciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos.

A su vez, cada ejemplar de la revista y sus artículos, son periódicamente recolectados por el Repositorio de publicaciones de Defensa Iberoamericanas, dependiente de la Sección de Gestión del Conocimiento de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra de España.

Y también están incluidas en el repositorio del Portal de Revistas Académicas Chilenas de la Universidad de Chile.

9. Como remitir los artículos a Política y Estrategia

Como ya se mencionó al inicio, la revista Política y Estrategia realiza la gestión de su publicación digital a través del Sistema Open Journal (OJS), software de código abierto que entre otras prestaciones permite manejar todo el proceso editorial, desde la recepción de artículos hasta su publicación, revisión por pares y difusión en línea.

Consecuente con lo anterior, la única forma de ingresar un artículo al proceso editorial es a través de su plataforma a la cual se accede desde esta misma página y luego de solicitarle su registro (acceso permanente como usuario del sistema), el autor podrá ingresar y seguir con su proceso. Luego podrá seguir el flujo del envío a través del proceso editorial y de revisión, y deberá participar en las fases en sea requerido. Aunque un artículo puede tener varios autores, la comunicación solo será con el autor que figure como autor de correspondencia, encargado de las comunicaciones con la revista y con el resto de los autores.

El Manual del Autor de OJS proporciona todas las orientaciones de detalle para interactuar con el citado sitio y está disponible en la página de la revista (en costado izquierdo) o a través del siguiente link de descarga:

<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/libraryFiles/downloadPublic/3%20Aceptar>

10. Proceso editorial y sistema de “Arbitraje”

El proceso editorial y sistema de arbitraje, considera todas las actividades e interacciones realizadas entre el autor, el editor, los pares ciegos y el consejo editorial tendientes a asegurar que los artículos que publica la revista, sean de la más alta calidad académica.

- Los trabajos recibidos serán primero revisados por el editor para verificar el cumplimiento de las normas de la política editorial de la revista.
- De cumplirse este requisito, pasarán a evaluarse por pares evaluadores de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la revista aborda bajo el concepto de “Referato ciego” (también denominados, de pares ciegos, revisores y/o evaluadores ciegos).

- En sus procesos de evaluación, la revista utiliza el sistema de dos (2) pares revisores, doble ciego, que implica que el evaluado no sabe quienes son sus revisores, que estos a su vez no saben quién es el evaluado y que ambos revisores no se conocen entre sí.
- Lo anterior implica, por tanto, que el consejo editorial, director ejecutivo, editor y secretario técnico, así como los pares ciegos y los autores deben guardar especial reserva del proceso.
- Los pares ciegos revisarán rigurosamente los trabajos encomendados, emitiendo una opinión fundada respecto de **aspectos de fondo**, dentro de los que se consideran el interés científico de la publicación, su actualidad, su originalidad, sus objetivos, las fuentes utilizadas y **aspectos de forma**, como la adecuada citación de las referencias, ortografía, redacción y cumplimiento de requisitos de forma ya mencionado.
- Al final otorgarán una calificación a cada artículo, categorizándolo en excelente, muy bueno, bueno, regular o deficiente y en consecuencia propondrá: a) Aceptarlo, b) Aceptado con modificaciones formales, c) Aceptarlo con modificaciones de fondo o d) rechazarlo.
- Una vez evacuados los respectivos informes de los pares, el editor interactuará con los autores para solucionar las novedades encontradas, en los plazos que este determina (conforme a los tiempos de proceso editorial) o informará de la aceptación sin observaciones o rechazo de los artículos según corresponda.
- Los trabajos aceptados y corregidos serán luego sometidos a la consideración del Consejo Editorial cuyos integrantes decidirán la publicación o no de ellos sin perjuicio de que también pudieran realizar alguna observación en su condición de árbitros finales. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores quedando a su total disposición.
- Finalmente, en la etapa final del proceso editorial, se materializa una revisión de redacción, ortografía y estilo, razón por la cual la interacción con los artículos definitivamente aceptados continuará hasta el final.
- Cualquier información de detalle se puede solicitar al Correo electrónico rpye@anepe.cl.

Anexo N° 1

LÍNEAS Y TEMAS GENERALES DE INVESTIGACIÓN

I. Línea de Investigación: Estudios de Seguridad

1. Institucionalidad para la Seguridad y Defensa en Chile

- Arquitectura Nacional de Seguridad y Defensa.
- Revisando la conceptualización sobre seguridad, defensa y soberanía ante nuevas tendencias y contextos.
- Los intereses nacionales, análisis desde una óptica de la seguridad.
- Cultura Estratégica, conceptualización y análisis comparado.
- Educación para la Defensa Nacional, análisis comparado.
- Sistema de Inteligencia del Estado, tendencias y desafíos.

2. Seguridad Internacional

- Conflictos con reciente escalada bélica: Caracterización de su modalidad, desafíos para su desescalada y el inicio de un proceso de paz.
- Terrorismo internacional, conceptualización, modo en que se manifiesta, desafíos para evitarlo.
- Amenazas híbridas, conceptualización, estudio de caso, desafíos.
- El fenómeno del ciberespacio y el problema de la ciberseguridad.
- Armas atómicas, químicas, biológicas y radiológicas, compromisos internacionales y desafíos nacionales.
- Cooperación internacional y operaciones de paz, estudio de caso y análisis comparado. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.

3. Tópicos contemporáneos

- Cambio climático y sus efectos en la seguridad.
- Estudios de fronteras y zonas aisladas.
- Población chilena y su vinculación con la seguridad y defensa: estudio de caso, buenas prácticas, lecciones aprendidas.
- Evolución social y cultural de Chile, su efecto en las fuerzas armadas.
- Servicio Militar y su impacto en la sociedad chilena.

- Derechos Humanos y seguridad internacional, estudios de caso, lecciones aprendidas.
- Inclusión y género en asuntos de seguridad internacional, estudio de caso.
- Resiliencia y Gestión de Riesgo de Desastre, experiencia comparada. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Procesos migratorios y su impacto en la seguridad de Chile.
- Inteligencia estratégica: problemas, tendencias y desafíos.
- Agenda mujer, paz y seguridad: Desafíos internacionales.
- Evolución de los recursos hídricos y su efecto en la Seguridad y Defensa.
- Antártica y cambio climático.
- Seguridad en el espacio ultraterrestre: Riesgos y desafíos.

II. Línea de Investigación: Estudios de Defensa

1. Conducción de la Defensa Nacional

- Articulación de los instrumentos de poder nacional.
- Rol de los órganos de conducción política de la Defensa Nacional.
- Rol de los comandantes en jefe institucionales y del Jefe del Estado Mayor Conjunto.
- Estrategia de Defensa, Política de Defensa y Política Militar.
- Desarrollo de capacidades estratégicas, interoperatividad y polivalencia.
- La Conducción Conjunta, desafíos para su fortalecimiento.
- Financiamiento de la Defensa, cambios en su regulación.
- Rol de las fuerzas armadas en los estados de excepción constitucional.
- Diplomacia de la Defensa, conceptualización, análisis comparado y desafíos para el caso chileno.

2. Desarrollo del personal de las fuerzas armadas

- Modernización de la carrera militar.
- Educación de las FF.AA.
- Servicio Militar y desarrollo de capacidades estratégicas.

3. Tópicos contemporáneos

- Industria de Defensa, ciencia, tecnología e innovación en la Defensa Nacional.
- Industria de Defensa y satélites: Modelos de gestión.
- Estrategia del espacio ultraterrestre: Estudio de caso y análisis comparado.
- Inteligencia artificial y Defensa Nacional.
- Ciberseguridad, el rol de la defensa. Desafíos en ciberdefensa.
- Rol de la defensa ante la Gestión de riesgo y manejo de desastres.
- Seguridad, defensa, intereses nacionales y desafíos con relación al:
 - espacio terrestre;
 - espacio aéreo;
 - espacio ultraterrestre;
 - mar territorial y los espacios marítimos;
 - la plataforma continental extendida, y
 - territorio chileno antártico.
- Perspectiva de género en las FF. AA. y en la Política de Defensa: logros alcanzados, desafíos pendientes.
- Agenda mujer, paz y seguridad, el rol de la defensa en la operacionalización de la Resolución 1325 y derivadas.

III. Línea de Investigación: Estudios de Relaciones Internacionales

1. Chile y su entorno global, regional y vecinal

- Chile y su entorno vecinal.
- Chile y su entorno regional.
- Chile y el Asia Pacífico.
- Chile y el Pacífico Sur.
- Chile en el contexto global.

2. El sistema internacional ante crecientes conflictos armados recientes

- Actores internacionales y el sistema internacional en asuntos de seguridad: influencia, logros y objetivos. Estudio de caso y análisis comparado.

3. Tópicos contemporáneos

- El derecho internacional, novedades en un escenario dinámico y complejo.
- Cooperación internacional para la paz y seguridad.
- Derecho internacional y la Antártica.
- Derecho internacional y espacio ultraterrestre: Tendencias y desafíos.
- Vigencia del Tratado Antártico.
- Turismo en la Antártica: ¿Regulación o libre y espontánea demanda?



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

Principio	Definición
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati Pp. 375 - Año 2002
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile. Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina Pp. 101 – Año 2002
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis. Aquiles Gallardo Puelma Pp. 367 – Año 2003
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica. Claudia F. Fuentes Julio Pp. 93 – Año 2004
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz.- Pp. 101 – Año 2004
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez Pp. 147 – Año 2004
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances. Astrid Espaliat Larson Pp. 95 – Año 2004
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort Pp. 439 – Año 2005
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE Pp. 104 – Año 2005
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX". Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 200 – Año 2005
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales. Iván Witker Barra Pp. 172 – Año 2005
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. Hernán L. Villagrán Naranjo Pp. 81 – Año 2005
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber Pp. 298 – Año 2006

Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese Pp. 358 – Año 2006
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití. Paulina Le Dantec Valenzuela Pp. 175 – Año 2006
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC. Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt Pp. 130 – Año 2006
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación. Cristian Leyton Salas Pp. 263 – Año 2007
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos. Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 109 – Año 2007
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant. Carlos Molina Johnson Pp. 110 – Año 2007
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos. Cristián Faundes Sánchez Pp. 370 – Año 2008
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile. Jorge Riquelme Rivera Pp. 180 – Año 2009
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera Pp. 410 – Año 2009
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) Pp. 366 – Año 2010
Nº 24	La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo Pp. 232 – Año 2010
Nº 25	Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado Pp. 280 – Año 2011
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro. Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva Pp. 184 – Año 2012

Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 349 – Año 2013
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica. Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) Pp. 363 – Año 2013
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana Pp. 345 – Año 2013
Nº 30	Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett Pp. 121 – Año 2013
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra Pp. 116 – Año 2014
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes Pp. 83 – Año 2014
Nº 33	Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional Ricardo Rodríguez Arriagada. Pp. 153 – Año 2014
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 278 – Año 2015
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana Pp. 200 – Año 2015
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile. Maricel Sauterel Gajardo Pp. 166 – Año 2015
Nº 37	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile. Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana Pp. 326 – Año 2015
Nº 38	Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. José Héctor Marinello Federici Pp. 135 – Año 2016
Nº 39	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo. Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE Pp. 333 – Año 2016
Nº 40	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región. Aracely Banegas Alfaro Pp. 118 – Año 2017

Nº 41	Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de políticas públicas. Cuerpo Académico ANEPE Pp. 362 – Año 2018
Nº 42	El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile. Francisca Barros Sánchez Pp. 182 – Año 2018
Nº 43	Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa. Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco Pp. 152 – Año 2018
Nº 44	Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016. Cristian Rosales Morales Pp. 145 – Año 2018
Nº 45	Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Cuerpo Académico ANEPE Pp. 230 – Año 2019
Nº 46	Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación. Loreto Correa Vera Pp. 293 – Año 2020
Nº 47	Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial) C.I.E.E. ANEPE. Pp. 137 – Año 2021
Nº 48	Chile y su ámbito vecinal: reflexiones sobre Política Exterior Alejandro Salas Maturana (ed.) Pp. 166 – Año 2021
Nº 49	Construyendo futuro: Chile y Perú en el siglo XXI Jorge Gatica Bórquez Pp. 180 – Año 2022
Nº 50	Plataforma Continental y Antártica Chilena. Antecedentes históricos, geopolítica y recursos naturales Karen I. Manzano Iturra – Diego I. Jiménez Cabrera Pp. 118 – Año 2022
Nº 51	El poder de las organizaciones detrás de las potencias dominantes en el Asia-Pacífico Jorge Sanz Jofré Pp. 136 – Año 2024
Nº 52	La evolución de los entornos de seguridad. Una perspectiva desde Chile Ariel Álvarez Rubio - Dahir Ahmed Guzmán - Roberto Briebe Milnes - Jorge Gatica Bórquez - Miguel Navarro Meza - Fulvio Queirolo Pellerano Pp. 242 – Año 2024
Nº 53	Innovación en docencia: aproximación desde la educación superior en seguridad y defensa Francisca Barros Sánchez - Carolina Busco Ramírez - Carlos Ojeda Bennett - Jorge Pavez Retamal - Sergio Quijada Figueroa - Juan Manuel Reyes Cuevas - Alejandro Rojas Hidalgo Pp. 176 – Año 2025
Nº 54	El ordenamiento multipolar y la crisis internacional 2014-2024 Cristián Garay Vera Pp. 304 - Año 2025

