



ESCENARIOS ACTUALES



“El papel de la defensa nacional, en apoyo a otros órganos estatales, para enfrentar las amenazas híbridas”

- *Defensa y el constituyente*
- *Transparencia en las Fuerzas Armadas: el caso del Ejército de Chile*
- *La influencia de los extremistas violentos en las universidades: topografía sociocultural y recomendaciones estratégicas para la intervención*



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES
EJÉRCITO DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE



Escenarios Actuales

Año 26, Nº 1, abril, 2021

ISSN 0717-6805

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR DE LA REVISTA

General de Brigada Marcelo Núñez Morales
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS

Coronel (R) Marco Maturana Mena
Asesor y coordinador Extensión Académica

CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros
Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Exdirector del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE), España

Mg. Verónica Barrios Achavar
Coordinadora de las Comisiones de Relaciones Internacionales y Defensa de la Biblioteca del Congreso Nacional, Chile

Dra. Ximena Fuentes Torrijo
Directora Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (UCh), Chile

General de División Ernesto Tejos Méndez
Jefe del Estado Mayor General del Ejército

Dr. Raúl Benítez Manaut

Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

M.A. Verónica Neghme Echeverría

Investigadora, académica y consultora. Chile

Teniente Coronel, Dr. Alfredo Quadri García

Jefe de Capacitación de la División de Educación del Ejército

Dr. Ángel Soto Gamboa

Académico de la Universidad de los Andes (UANDES), Chile

General de División, Dr. Mario Arteaga

Velásquez

Investigador y académico, Chile

Dr. Luis Rothkegel Santiago

Investigador y académico, Chile

Iván Witker Barra

Académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, con el objeto de contribuir en materias relacionadas con las ciencias militares a diferentes organismos del Ejército. Asimismo, aportar al intercambio de ideas y desarrollar diversas actividades de investigación y extensión académica en las áreas de seguridad y defensa, manteniendo para ello una activa relación con la comunidad académica nacional e internacional.

"Escenarios Actuales" es editada y difundida gratuitamente por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Las ideas vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

De Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

The Military Studies and Research Center (CESIM) was created on December 12, 1994 in order to help different bodies of the Chilean Army in matters related to military science. It also contributes to exchange ideas and develop research and academic extension in the areas of security and defense. To fulfill its tasks the Center maintains an active relationship with the national and international academic community.

"Escenarios Actuales" is a free publication of The Military Studies and Research Center (CESIM). The ideas expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily represent the thought, doctrine or official position of CESIM or the Chilean Army.

The journal is indexed to the following data base:

On-line Regional Information System for Scientific Journals of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

From Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities (CLASE), of the Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

CONTENIDO

EDITORIAL

<i>General de Brigada Marcelo Núñez Morales</i>	7
La influencia de los extremistas violentos en las universidades: topografía sociocultural y recomendaciones estratégicas para la intervención	
<i>Carlo Tognato</i>	9
El papel de la defensa nacional, en apoyo a otros órganos estatales, para enfrentar las amenazas híbridas	
<i>Coronel Rodrigo Serrano Quintana</i>	29
Narcotráfico y mercado de la cocaína en la zona andina: una aproximación desde la economía política internacional	
<i>Angie Mera Escobar / Mayor Carla Castillo Live</i>	43
Responsabilidad penal internacional en el uso del armamento nuclear	
<i>Paolo D. Quiñones Tarazona</i>	61
Terrorismo bajo tierra: nuevas medidas de defensa del Estado de Israel	
<i>Lucía Margarita Fernández</i>	77
Defensa y el constituyente	
<i>Jaime Abedrapo</i>	87
Defensa y seguridad: el papel de la fuerza en el derecho internacional	
<i>Leila Bijos / Yhasmín Martins de Oliveira</i>	99
Transparencia en las Fuerzas Armadas: el caso del Ejército de Chile	
<i>Johann Golsworthy M. / Paulina Caroca V.</i>	123
Visiones	
Las actividades de inteligencia militar como límite al derecho de acceso a la información pública	
<i>Capitán (OSJM) Juan Cristóbal Fernández Sanz</i>	139

El narcotráfico en los países del Pacífico Sudamericano <i>Fernanda Morales Guerrero</i>	143
Panorama seguridad y defensa	
La OTAN pide a los aliados seguir aumentando el gasto militar para hacer frente a retos más allá del coronavirus	149
COVID-19: América Latina recibirá 26 millones de vacunas de COVAX en los próximos tres meses	150
Ministro Prokurica destaca amplio despliegue de las Fuerzas Armadas en apoyo al control de la frontera norte	153
Ejército de Chile gradúa a las primeras oficiales de Estado Mayor	154
Reseña de lecturas recomendadas	
Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040, vol. II <i>Teniente coronel Emilio Díaz Molina</i>	157
NORMAS EDITORIALES	161

EDITORIAL

En nuestra primera edición del año de la revista *Escenarios Actuales*, como ha sido tradicional, abarcamos diversos temas de interés para nuestros lectores, especialmente en materias relacionadas con la seguridad y defensa, fomentando el conocimiento y el pensamiento crítico. En esta oportunidad tenemos el agrado de presentar aportes de destacados investigadores, académicos y profesionales desde Estados Unidos, Brasil, Argentina y Ecuador y como siempre la permanente colaboración de nuestros connacionales.

Carlo Tognato, desde Estados Unidos nos remite un valioso estudio y análisis acerca de la influencia de los extremistas violentos en las universidades y nos entrega algunas recomendaciones estratégicas para su intervención basado en la experiencia disponible. En su trabajo nos explica la forma como acceden a los centros de estudios para conseguir sus objetivos, afectando el ambiente y a la comunidad universitaria, especialmente a los estamentos directivos, docentes y alumnos de la comunidad académica.

El coronel Rodrigo Serrano, describe las características de uno de los fenómenos globales que afectan a los Estados sin distinción, esencialmente a las democracias de occidente, como son las denominadas amenazas híbridas, múltiples y variables, internas o externas y con diferentes fines y objetivos. Estas amenazas, según indica el autor, al poner en riesgo la estabilidad y funcionamiento del Estado, y el bienestar de la población, deben ser enfrentadas con todas las capacidades del país, en un contexto que va más allá del sector defensa, de carácter interministerial e interagencial.

Angie Mera y la mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Carla Castillo, presentan un análisis detallado de la situación del narcotráfico en la zona andina de nuestro continente. Particularmente las autoras dejan muy en claro que el mundo de la cocaína, el narcotráfico, como delito transnacional está afectando la seguridad de los Estados, en una penetración cada vez más sofisticada en las actividades que conforman la economía política internacional.

Paolo Quiñones, efectúa una revisión de la normativa legal internacional y la aplicación de la responsabilidad penal en el uso del armamento nuclear en el caso de ser empleado, sea por un Estado, un grupo radical que tuvo acceso al sistema de armas o en su defecto el riesgo cada vez más latente de que pueda ser intervenido y/o activado por medio de un ciberataque. Por otra parte nos recuerda la paradoja que varios Estados del "club de los nucleares" no son parte de tratados internacionales o no reconocen las facultades de la Corte Penal Internacional.



Lucía Margarita Fernández, desde la Argentina, en el contexto del conflicto entre Israel y Palestina, nos presenta una forma de lucha denominada el terrorismo bajo tierra, en base a túneles, utilizada por el grupo terrorista Hamás. Contrapone a este tipo de acciones, la estrategia, desarrollo de tecnologías y procedimientos empleados por el Estado a través de las fuerzas de defensa de Israel, destinadas a prevenir los ataques y a proteger a su población.

Jaime Abedrapo, en el contexto de la situación que vive nuestro país y la crucial etapa que se inicia con la elaboración de una nueva carta constitucional por parte de la Asamblea Constituyente, se refiere a la defensa. Para ello el autor nos entrega algunas reflexiones y alcances sobre tendencias y temas que podrían surgir como intención de reformas en materia de sumo interés para el sector defensa y sus Fuerzas Armadas, proporcionando fundamentos y elementos de juicio que servirán a la discusión teniendo presente que el bien superior a cautelar es el interés nacional.

Leila Bijos y Yhasmín Martins, desde Brasil nos entregan un enfoque en defensa y seguridad, específicamente el rol de la fuerza y la aplicación de los derechos humanos en la situación de aquellas personas detenidas sospechosas de llevar a cabo ataques terroristas. El análisis proporciona antecedentes, normativa legal y los dictámenes de la corte internacional de justicia sobre el tema, enfocándose al final del trabajo en la situación de la prisión de Guantánamo,

En el ámbito del sector de la defensa nacional, los autores Johann Golsworthy y Paulina Caroca abordan la transparencia en las Fuerzas Armadas a partir de la Ley N° 20.285 "Sobre acceso a la información pública", dando a conocer la tensión que se produce entre la transparencia y la seguridad nacional. En su valioso aporte dan a conocer las diversas medidas y acciones que ha venido adoptando el Ejército de Chile para dar cumplimiento a la normativa legal en pos de transparentar su accionar con procedimientos y controles para responder a lo que espera y demanda la opinión pública y ciudadanía.

Finalmente, el CESIM agradece a nuestros colaboradores, lectores y seguidores por considerarnos en sus preferencias, y los invita a mantener un contacto permanente para el desarrollo y lectura de temas de interés, principalmente en materias de seguridad y defensa.

MARCELO NÚÑEZ MORALES

General de Brigada

Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

La influencia de los extremistas violentos en las universidades: topografía sociocultural y recomendaciones estratégicas para la intervención¹

Carlo Tognato²

Resumen

Los extremistas violentos acuden a las universidades para lavar sus narrativas de la violencia y para diseminarlas más ampliamente en la sociedad. Por eso, buscan influir sobre las comunidades universitarias para lograr su aceptación. Perseguirlos no necesariamente garantiza el desmonte del ecosistema de influencia y control a través del cual sus organizaciones logran sobrevivir y regenerarse en esos espacios. Para eso, es necesario que las comunidades universitarias estén en condición de desafiar públicamente las narrativas de los extremistas violentos, superando así su silencio y autocensura al respecto. En este frente, las autoridades tienen un papel relevante por jugar. Este trabajo mapea la topografía de este terreno y presenta unos lineamientos guía sobre cómo recorrerla para lograr ese objetivo. Contribuye, además, al campo emergente de la inteligencia sociocultural y la aplica a un escenario institucional de gran relevancia para las democracias liberales.

-
- 1 Quisiera agradecer al Col. (R) William Spracher, editor del *American Intelligence Journal*, por su respaldo a la publicación del artículo original ("Violent Extremist Influence on University Campuses: Sociocultural Topography and Strategic Recommendations for Intervention". *American Intelligence Journal*, Vol. 37, Nº 2, 2020) y por permitir la publicación de esta traducción.
 - 2 Investigador Visitante del Centro para el Estudio del Cambio Social, Instituciones y Política (SCIP), de la Escuela Schar de Política y Gobierno de la Universidad George Mason, EE.UU., e Investigador Asociado del Centro de Sociología Cultural de la Universidad de Yale, EE.UU. Profesor Asociado del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, y por cuatro años fue Director del Centro de Estudios Sociales en la misma institución. Doctor en Ciencia Política de la UCLA. Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford. Licenciado en Economía de la Universidad Bocconi, Italia. Sus publicaciones incluyen cinco libros con Cambridge University Press, Harvard, Palgrave-Macmillan y FLACSO-México, así como varios capítulos de libros y artículos en revistas. ctognato@gmu.edu



Palabras clave

Inteligencia sociocultural
Extremismo violento
Contra-radicalización
Contra-insurgencia
Universidad

Keywords

Sociocultural intelligence
Violent extremism
Counter-radicalization
Counterinsurgency
University



Abstract

Violent extremists may use universities to launder their narratives of violence and spread them more effectively across society. To that end, they seek the buy-in of university communities by exercising their influence upon them. Targeting individual violent extremists on university campuses generally leaves unscathed their ecosystem of influence and control by which their organizations manage to survive and regenerate within such settings. To undermine the latter, state authorities must enable those communities to break free of silence and self-censorship and publicly defy violent extremists' narratives, whenever their members wish to. Here, I will lay out a topographic map of this institutional terrain and provide a series of strategic recommendations as to how to navigate it in order to achieve that goal. This paper contributes to the emerging field of sociocultural intelligence and applies it to an institutional arena that is critical to liberal democracy.

Introducción

Los extremistas violentos no utilizan a las universidades solo para el reclutamiento o como soporte logístico. Las buscan también para lavar moralmente sus narrativas de la violencia y para así propagarlas más ampliamente en la sociedad.

Para lograr ese objetivo estratégico, sin embargo, necesitan que las comunidades universitarias los acepten y por eso buscan influir sobre ellas para controlarlas. Al tejer una compleja telaraña de relaciones de cooperación al interior de esas comunidades, logran que unos miembros los apoyen y que el resto se calle o mire para el otro lado. Dichas relaciones conforman la topografía de ese terreno y permiten a los extremistas violentos atrincherarse adentro de los recintos universitarios.

Para removerlos de allí, perseguir a los miembros de redes insurgentes o terroristas al interior de las universidades no solo es insuficiente, sino puede resultar hasta contraproducente. Si no se desmonta el ecosistema de influencia y control en las comunidades universitarias de la cual ellos se aprovechan, sus organizaciones podrán utilizar las intervenciones de las autoridades en contra de ellos como pretexto para exigir la solidaridad de la comunidad universitaria y para constreñir aún más el campo de acción de sus opositores

al interior de ella. Además, cada vez que las autoridades logran remover unos extremistas violentos de esos recintos, sus organizaciones podrán aún llenar esas vacantes con nuevos miembros provenientes de esas comunidades, quienes, además, continuarán escudándose tras las redes de solidaridad y cooperación tejidas en ellas. Así, el extremismo violento permanecerá en esos espacios.

Para socavar el ecosistema de influencia y control de los extremistas que se aprovechan al interior de las universidades y para así limitar la capacidad de regeneración de sus organizaciones en ellas, es crucial que los miembros de las comunidades universitarias puedan desafiar públicamente a estos extremistas en sus recintos y conformar un frente público de resistencia interna en contra de ellos. Eso, sin embargo, es posible solo si la esfera pública interna de esas universidades permanece abierta. Dado que los extremistas buscan congelarla para así restringir en su interior el debate libre y abierto sobre su ideología de la violencia, las autoridades tienen que intervenir para mantenerla abierta y, cuando ya no lo esté, tienen que ayudar a que vuelva a abrir.

Cuanto más visible sea para el público afuera de los recintos universitarios esa oposición interna al extremismo violento, tanto menor será el va-



lor estratégico que los extremistas le verán a la ocupación de las universidades para proyectar más ampliamente sus narrativas de la violencia en la sociedad.

Para intervenir de manera focalizada, el Estado necesita un mapa topográfico de ese terreno. Aquí, se presentará una primera aproximación a ese mapa y se proporcionará una serie de lineamientos estratégicos de intervención dirigidos a debilitar los mecanismos de influencia y control que los extremistas suelen aprovechar para ejercer su poder y enraizarse adentro de las comunidades universitarias.

Este artículo contribuye al campo emergente de la inteligencia sociocultural³ al arrojar luz sobre un terreno humano crítico que rara vez se ha abordado en la literatura desde una perspectiva de la seguridad nacional. Este escrito, además, se nutre de diez años de experiencia en el terreno como académico en una icónica universidad pública colombiana, donde a lo largo de varias décadas

los militantes insurgentes y sus simpatizantes han buscado ejercer su influencia disputando ese terreno, tanto a las autoridades universitarias y estatales como al ala más civil⁴ de esa comunidad.

Por qué prestar atención a los extremistas violentos en las universidades

Desde el 11 de septiembre del 2001, el fenómeno de la radicalización ha despertado un interés creciente entre académicos y miembros de las fuerzas del orden alrededor del mundo interesados en entender cómo la ideología se convierte en acción violenta,⁵ y cómo las personas llegan a estar dispuestas a apoyar el cambio social por medios antidemocráticos y violentos en la búsqueda de unos objetivos políticos o ideológicos específicos.⁶

Para entender dicho proceso multidimensional,⁷ los expertos lo han abordado tanto a nivel individual y grupal como a nivel de toda la sociedad.⁸ En cuanto a las dimensiones cognitivas e

- 3 MCFATE, Montgomery. "The Military Utility of Cultural Knowledge," *Joint Forces Quarterly* 38 (2005), 42-48; MCFATE, Montgomery. "Cultural Intelligence: Far More Difficult than Counting Tanks and Planes," *American Intelligence Journal* 24 (Summer 2006), 16-26; MCFATE, Montgomery. "Culture and Counterinsurgency," en *Counterinsurgency Reader*, ed. Thomas Rid y Thomas Keaney (London: Routledge, 2010), 187-201; PATTON, Kerry. *Sociocultural Intelligence: a New Discipline in Intelligence Studies* (New York: Continuum, 2010), 1-76.
- 4 En este escrito el atributo "civil" no designará el antónimo de "militar". Más bien, se referirá a esa cultura política que acredita unos valores de autonomía, racionalidad, verdad, libertad y apertura, entre otros, y que tradicionalmente ha caracterizado las democracias liberales. Esta cultura política contrasta tanto con tradiciones militantes revolucionarias marxistas como con tradiciones de carácter patrimonialista. En las primeras lo colectivo prevalece sobre el individuo, el sometimiento sobre la autonomía, la lealtad sobre la crítica, la cohesión sobre el pluralismo. En las tradiciones patrimonialistas, por otro lado, el valor central de la sociedad no es ni el ejercicio de una ciudadanía libre ni la lucha del revolucionario, sino la armonía social entre los miembros de la sociedad. Ver ALEXANDER, Jeffrey C. "Discourses: Liberty and Repression", en *The Civil Sphere*, pp. 53-67 (Oxford: Oxford University Press, 2006); ALEXANDER, Jeffrey C. y Carlo TOGNATO. "Introduction: For Democracy in Latin America", en *The Civil Sphere in Latin America*, pp. 1-15, editado por Jeffrey C. Alexander y Carlo Tognato (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).
- 5 SCHUURMAN, Bart y Max TAYLOR. "Reconsidering Radicalization: Fanaticism and the Link Between Ideas and Violence," *Perspectives on Terrorism* 12, Nº 1 (2018), 3-22.
- 6 BORUM, Randy. "Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories," *Journal of Strategic Security* 4, Nº 4 (2012), 12.
- 7 MALTHANER, Stefan. "Radicalization. The Evolution of an Analytical Paradigm," *European Journal of Sociology* 58, Nº 3 (2017), 385; TAYLOR, Max y John HORGAN. "A Conceptual Framework for Addressing Psychological Process in the Development of the Terrorist," *Terrorism and Political Violence* 18, Nº 4 (2006), 590-593.
- 8 CROSSETT, Chuck y Jason SPITALETTA. *Radicalization: Relevant psychological and sociological concepts*. Ft. Meade, MD: U.S. Army Asymmetric Warfare Group, September 2010, 10.



ideológicas de la radicalización, han explorado el aprendizaje transformador a través del cual unos individuos “adoptan ideales y aspiraciones políticas, sociales y/o religiosas extremas” y justifican el logro de ciertos objetivos mediante el uso de la violencia.⁹ Han investigado las dinámicas grupales y los mecanismos organizacionales que en los movimientos sociales y en diferentes entornos radicales median la manera como “las creencias, los sentimientos y los comportamientos extremos justifican cada vez más la violencia intergrupal y exigen sacrificios en defensa del grupo”.¹⁰ Y, finalmente, han reconocido la influencia que contextos sociales más amplios pueden tener sobre la radicalización.¹¹

En respuesta a la creciente difusión del yihadismo islámico, los expertos han prestado cada vez más atención a los entornos educativos como espacio potencial de radicalización y como terreno desde el cual puede surgir una resistencia civil activa en contra de los extremistas violentos.

El papel de las escuelas y de las universidades como escenarios de radicalización, no es nuevo, ya había quedado bastante evidente mucho antes del 11 de septiembre de 2001. De hecho, históricamente, desempeñaron un papel en la legitimación cultural de agendas insurreccionales y en la dinámica organizacional de un amplio espectro de organizaciones guerrilleras y terroristas, desde las Brigadas Rojas en Italia, la Rote Armé Fraktion en Alemania y ETA en el País Vasco a Sendero Luminoso en Perú, las FARC y el ELN

en Colombia, el FMLN en El Salvador, el MIR en Chile, los Tupamaros en Uruguay, los Montoneros en Argentina, el PDLP en México, el PKK en Turquía, Hezbollah en Líbano, Hamas en Gaza, los Tigres Tamiles en Sri Lanka, y la insurgencia naxalita-maoísta en India, por nombrar algunas.

Los extremistas buscan aprovechar las comunidades universitarias para legitimar sus narrativas de la violencia frente al resto de la sociedad. Para lograrlo, sin embargo, necesitan asegurar que dichas narrativas queden aceptadas por una parte significativa de esas comunidades. Por eso, buscan incidir en el tejido social e institucional de las universidades. En particular, al congelar las esferas públicas al interior de ellas, evitan que sus narrativas queden desafiadas públicamente en esos recintos por sus opositores de manera sistemática y repetida.

Su interés en afectar en profundidad la vida cotidiana de las universidades también se debe al papel que estas últimas juegan con relación a la socialización de los jóvenes en la vida civil de las sociedades democráticas. Las universidades, de hecho, no solo generan conocimiento. En muchas sociedades, cultivan también ciertas prácticas, competencias y disposiciones civiles entre sus estudiantes y utilizan sus recursos institucionales para solidificar en ellos ciertas narrativas civiles en identidades civiles. Cuando los extremistas atentan al orden civil de una sociedad, las universidades se convierten inevitablemente en el teatro de una intensa, y a veces feroz, lucha. Para reconver-

9 WILNER, Alex S. y Claire-Jehanne DUBOULOZ. “Homegrown terrorism and transformative learning: an interdisciplinary approach to understanding radicalization,” *Global Change, Peace & Security* 22, N° 1 (2010), 38.

10 MCCAULEY, Clark y Sophia MOSKALENKO. Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism, *Terrorism and Political Violence* 20, N° 3 (2008), 416.

11 MALTHANER, *op. cit.*, p. 370.



tirlas en terrenos de cultivo del fanatismo,¹² los extremistas necesitan apartarlas de su función civil.¹³ Es por eso que buscan reemplazar, cuando pueden con voracidad absoluta, las narrativas, los rituales, las relaciones, los escenarios, los roles y los íconos que nutren la vida civil en los recintos universitarios.¹⁴

La lucha contra la presencia de extremistas en las universidades, por ende, no es un asunto de mero orden público y exige una intervención sociocultural de amplio alcance sobre esos contextos. Más que apartar físicamente a unos individuos específicos de esos entornos, se trata más bien de secar los recursos culturales, sociales e institucionales que ellos buscan aprovechar para legitimar sus propuestas de la violencia frente al resto de la sociedad. En otras palabras, se trata de agotar el valor estratégico que la colonización de las universidades puede tener para los extremistas violentos.

La topografía sociocultural de un terreno humano bajo riesgo

Los extremistas se abstienen generalmente de aplastar violentamente a quienes los desafían públicamente adentro de los recintos universitarios, particularmente cuando su penetración en las universidades es lo suficientemente capilar. Una represión violenta por su parte, de hecho, señalaría que su control no se basa sobre el consentimiento y podría así minar su apariencia de control tanto en los ojos de la comunidad

universitaria como del público afuera, sugiriendo además que sus propuestas de la violencia no resultan tan deseables ni tan apetecidas como por el contrario ellos quisieran hacerle creer al resto de la sociedad.

Para disciplinar a los miembros de esas comunidades universitarias y para alinearlos con sus posturas, los extremistas buscan congelar la esfera pública interna de sus universidades, limitando así la posibilidad de un debate libre y abierto en su interior sobre sus narrativas de la violencia y sus prácticas. Para lograrlo, tratan de moldear la vida cotidiana de los recintos universitarios estableciendo complejas redes de cooperación con los miembros de las comunidades universitarias más allá de sus más inmediatos seguidores. Esas redes atraviesan una variada gama de escenarios institucionales adentro de la universidad, así como un amplio espectro de temas.

La presencia de los extremistas en los campus universitarios toma diferentes formas. Cuando es incipiente, aparecen en esos recintos para impartir charlas de inducción a los estudiantes, para distribuir material de propaganda y para unirse a grupos estudiantiles u organizar otros más con el fin de ganar simpatizantes, cultivar seguidores y, más adelante, reclutar y entrenar militantes activos. Cuando, por lo contrario, están mucho más firmemente establecidos en las universidades, los extremistas pueden permitirse el lujo de circular libremente en esos recintos, hasta

12 TAYLOR, Max. *The Fanatics. A Behavioral Approach to Political Violence* (Sydney: Brassey's, 1991).

13 TOGNATO, Carlo. "The Civil Life of the University: Enacting Dissent and Resistance on a Colombian Campus," en *The Civil Sphere in Latin America*, ed. Jeffrey C. Alexander y Carlo Tognato (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 149-153, 158-163; TOGNATO, Carlo. "Radical Protest on a University Campus: Performances of Civil Transition in Colombia," en *Breaching the Civil Order: Radicalism and the Civil Sphere*, ed. Jeffrey C. Alexander, Trevor Stack, y Farhad Khosrokhavar (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 48-65.

14 TOGNATO, Carlos "The Civil Life of the University", 158-171.



armados, y de utilizar el espacio público de las universidades a su antojo –gabinets, oficinas, laboratorios, sótanos, techos, paredes, plazas y rutas viales– para comunicar sus consignas, para fabricar o esconder armas y explosivos, para tener reuniones, para poner en escena sus desfiles y ceremonias, para honrar la memoria de sus héroes, mártires y caídos, para celebrar acciones memorables en su lucha en contra de la fuerza pública y para poner en escena enfrentamientos violentos con las fuerzas del orden.

Al marcar la vida cotidiana de las comunidades universitarias con sus prácticas de violencia, además, los extremistas no solamente logran exhibir su poder frente a la comunidad universitaria y a la sociedad afuera. Más importante aún, hacen manifiesta la impotencia, la ineficacia o la falta de interés por parte de las autoridades universitarias o del Estado en tenerlos bajo control, induciendo así al silencio, la apatía y la autocensura a aquellos que no comparten sus narrativas y prácticas al interior de esas comunidades. De tal manera, los extremistas violentos crean la ilusión afuera de los recintos universitarios de que sus discursos son inherentemente persuasivos y que su presencia en la universidad cuenta con un apoyo abrumador, uniforme y espontáneo por parte de la comunidad universitaria.

Una vez consolidada dicha representación de esas comunidades en la esfera pública nacional, las autoridades estatales y el público afuera estarán menos dispuestos a prestar su apoyo a los miembros de dichas universidades. Los opositores de los extremistas violentos adentro de ellas, como consecuencia, se convertirán en rehenes de esas representaciones y, ya no

contando con suficiente respaldo externo, quedarán más vulnerables a las presiones a la que los extremistas y sus seguidores los someten en esos recintos.

Los extremistas violentos influyen sobre la vida cotidiana de las comunidades universitarias blandiendo su amenaza latente de violencia como una espada de Damocles sobre sus opositores y restringiendo el campo de acción de estos últimos a través de redes sociales de cooperación que tejen adentro de esas comunidades. Para entender por qué dichas redes tienden a ser tan efectivas en la contención de los opositores al extremismo violento en esos recintos, es importante entender cómo la naturaleza segmentada de la base de apoyo a los extremistas en esas comunidades interactúa con la cultura institucional de la universidad.

La base social más inmediata de los extremistas presentes en las universidades está conformada por dos grupos. El primero es más pequeño e incluye unos seguidores dispuestos a participar directamente al lado de los extremistas en el ejercicio de la violencia física. El otro, en cambio, es más amplio y está formado por miembros de la comunidad universitaria que apoyan intelectualmente las narrativas de la violencia que los extremistas promueven en la universidad, pero no quieren acompañarlos en primera persona en sus acciones violentas. En otras palabras, mantienen *"la tranquilidad moral de aquellos que no aprietan el gatillo, sino que lo apoyan"*.¹⁵

De la otra orilla, entre aquellos miembros de la comunidad universitaria que desestiman la legitimidad del uso de la violencia como medio

15 MELO, Jorge Orlando. "El fascismo cotidiano", *El Tiempo*, 15 de octubre, 2009.



de lucha social, hay quienes no le ven mayor problema a cooperar para fines institucionales con los apologistas de la violencia adentro de sus recintos universitarios. Eso se debe a que la cultura institucional de la universidad no codifica esa cooperación como complicidad, sino más bien como un rutinario intercambio civil entre librepensadores. Esa cooperación, a su vez, posibilita formas locales de solidaridad entre los apologistas de la violencia y esos cooperantes. Vale también la pena resaltar que tales formas de cooperación local entre las dos partes a veces resultan socialmente viables para unos de ellos solo porque permanecen en la "privacidad" de los recintos universitarios. Por ende, dichos participantes no tienen que dar cuenta de su colaboración indirecta con los extremistas ante sus familiares, vecinos, amigos y allegados, quienes podrían no solo estar rechazando el extremismo violento sino también considerando que esa cooperación sin culpa con los apologistas de la violencia en las universidades sí conlleva algún grado de complicidad con los extremistas y por ende merece alguna censura social.

Esos lazos de cooperación llevan a que dichos participantes sean menos propensos a solidarizarse con quienes en la comunidad universitaria están dispuestos a desafiar abiertamente a los extremistas violentos. Faltarles a sus socios, de hecho, podría no solo interrumpir el flujo de beneficios burocráticos que les derivan de su cooperación con ellos, sino podría también perjudicar su tranquilidad académica, ya que a esa altura sus exsocios los tratarían de adversarios o, peor aún, de traidores.

Dados los incentivos, quienes contemplaran la posibilidad de enfrentarse abiertamente a los extremistas violentos en la universidad tendrían que anticipar un futuro de aislamiento, en minoría, y con escasos aliados. Por eso, terminan siendo pocos los que deciden pasar a la acción y antagonizar públicamente a los extremistas adentro de esos recintos y muchos más los que optan por una conducta más prudente, teniendo un bajo perfil y quedando en silencio.

Así, las redes locales de colaboración con los apologistas de la violencia segmentan en tres grupos aquella parte de la comunidad universitaria que no comulga con el extremismo. El primero se queda callado por conveniencia o por empatía. El segundo mira para el otro lado por miedo. Y un tercer segmento residual se mantiene firme con desafiar públicamente a estos extremistas violentos, asumiendo los costos personales que conlleva esa postura.

En la orilla opuesta, los apologistas de la violencia política tampoco constituyen un grupo monolítico. Algunos de ellos son creyentes incondicionales en el uso legítimo de la violencia política para luchar en contra de la injusticia social y están dispuestos a defender esa postura ante cualquier audiencia adentro y afuera de la universidad. Otros, en cambio, son unos "románticos condicionales" y están dispuestos a justificar la violencia solo a nivel intelectual o porque es "cool"¹⁶ a los ojos de una parte de la comunidad universitaria, pero no están dispuestos a sostener abiertamente esa postura afuera de la universidad ante familiares, vecinos, amigos y allegados que rechazan cualquier justificación de la violencia política.

16 BARTLETT, Jamie y Carl MILLER. "The Edge of Violence: Towards Telling the Difference Between Violent and Non-Violent Radicalization", *Terrorism and Political Violence* 24, Nº 1 (2012), 14-15.



La segmentación de la base social de los extremistas violentos en la universidad y de aquella parte de la comunidad universitaria que no considera legítimo el uso de la violencia para fines políticos termina por crear un sistema de trincheras sociales concéntricas en torno a los extremistas violentos en las que las fuerzas de orden regularmente se topan cuando buscan remover a los extremistas violentos de los recintos universitarios en el marco de operativos policiales o de contrainsurgencia. Este intrincado sistema de defensas sociales es lo que hace tan difícil debilitar la influencia y el control que los extremistas ejercen sobre esos entornos. Veamos cómo funciona.

Cuando la fuerza pública persigue a los apologistas de la violencia en los recintos universitarios, generalmente ellos logran eludir las acusaciones de complicidad con los extremistas invocando el principio de libertad de pensamiento y de autonomía universitaria ante de los jueces, de la opinión pública y de sus propias comunidades universitarias y a veces la opinión pública les concede un pase aun cuando las autoridades logran atraparlos en el acto de coordinarse con los extremistas en acciones que van más allá de un plano puramente ideológico. En ambos casos, su invocación del principio de libertad de pensamiento y de autonomía universitaria no solamente les permite exigir la solidaridad de los miembros de sus comunidades universitarias. Más importante aún, termina trasladando la carga retórica de la prueba a aquellos que no están dispuestos a extenderles esa solidaridad de manera automática, firmándoles así un cheque en blanco.

Cuando las fuerzas del orden tienen una comprensión aproximada de las comunidades universitarias

y de las pautas de relacionamiento social en su interior, es más probable que no diferencien entre los apologistas de la violencia y sus cooperantes adentro esos recintos universitarios, aún si estos últimos no comparten el extremismo violento. Al poner a ambos en la misma canasta como cómplices de los extremistas violentos, y por ende al designar esos colaboradores como potenciales objetivos de operativos policiales o de contrainsurgencia, las autoridades corren el riesgo de empujarlos aún más entre los brazos de los apologistas de la violencia, y de los extremistas atrás de ellos, a la búsqueda de su protección. Eso, a su vez, termina por consolidar ulteriormente sus lazos de cooperación directa e indirecta con ellos.

Por otro lado, ver a dichos colaboradores como cómplices del extremismo a la par de sus apologistas, e incluidos en las listas de blancos de las autoridades y de la opinión pública que las respalda, puede paradójicamente motivar a otros miembros más de las comunidades universitarias que no comparten el uso de la violencia para fines políticos a extender su solidaridad con los apologistas cuando estos caigan bajo la lupa de las autoridades. Su cálculo, de hecho, es que neutralizar por anticipado los efectos de esa lupa puede beneficiarlos en caso de que, a futuro, queden ellos también bajo ella sin merecerlo. Es así que los apologistas de la violencia en las universidades logran captar más respaldo entre sus comunidades de lo que sería posible bajo circunstancias diferentes.

Estas dinámicas de radicalización, además, se aceleran y se profundizan cuando las autoridades dan muestra de tener el gatillo fácil –“*Priero mataremos a todos los subversivos; luego, mataremos a sus colaboradores; después... a sus simpatizantes; en seguida, ... a los indiferentes; y*



*finalmente mataremos a los tímidos*¹⁷ – o donde unos grupos paramilitares enrolado en la lucha contrainsurgente anden sueltos con una amplia libertad de maniobra y un bajo criterio de discriminación. En esos casos, etiquetar a los cooperadores de los apologistas de la violencia como cómplices de los extremistas violentos puede resultar en su inclusión en las listas de objetivos de las organizaciones paramilitares y puede, por ende, empujarlos aún más vehementemente en los brazos de los extremistas y de sus seguidores a la búsqueda de protección. Cuando eso pasa, su cooperación circunstancial con el frente del extremismo violento adentro de sus universidades evolucionará hacia una colaboración mucho más estratégica.

Esas circunstancias pueden también contribuir a radicalizar aún más a los apologistas de la violencia adentro de las universidades. Cuando la protección ofrecida por los violentos se vuelve un bien preciado, los apologistas duros y puros pueden advertir que ya no es suficiente apoyar la violencia política en un plano puramente intelectual para merecer la protección de los extremistas violentos. Más bien, es necesario unirse a sus filas. Los “románticos condicionales” entre los apologistas de la violencia, por su parte, empiezan a darse cuenta de que su tibieza afuera de las comunidades universitarias ya no los hará merecedores del amparo de las organizaciones extremistas una vez que queden en la mira de las autoridades y de los grupos paramilitares. Por eso, si perciben que repudiar su apoyo intelectual al extremismo violento ya no es suficiente para removerlos de las listas de objetivos de las autoridades o de esos grupos, pueden verse obligados a profesar una apología de la violencia

mucho más intransigente tanto adentro como afuera de sus recintos universitarios.

Guerrillas y organizaciones terroristas entienden que cuanto más espesa es la niebla que cobija a las comunidades universitarias, tanto menos las autoridades entenderán las relaciones sociales que se desenvuelven entre los miembros de esas comunidades, tanto mayor será la paranoia entre ellos y el miedo a quedar en la mira de las autoridades sin merecerlo y tanto mayor será el incentivo para ellos de cooperar con el frente del extremismo violento adentro de sus recintos universitarios.

Como consecuencia, conscientes de que las asimetrías informativas entre esas comunidades y el resto de la sociedad pueden contribuir a espesar esa niebla, guerrillas y organizaciones terroristas pueden tener otro incentivo más para propiciar la segregación social en la educación superior. Mantener separados los estratos socioeconómicos más bajos de las universidades públicas de los estratos más altos en las universidades privadas de élite, en otras palabras, no solo les permite reafirmar su tesis de que las élites no están interesadas en el futuro de las clases sociales más humildes mientras que los insurgentes o los terroristas si lo están porque comparten su cotidianidad con ellas. En la medida de que dicha segregación limite la comprensión que las élites tienen de las comunidades universitarias sobre las cuales los extremistas violentos buscan ejercer su influencia y control, las intervenciones estatales llevada a cabo por esas élites en esos contextos tendrán una mayor probabilidad de producir daños colaterales, beneficiando así a los extremistas violentos y permitiéndoles

17 General Ibérico Saint Jean en STREITFELD, David. "Haunted by the Past," The Washington Post, March 5, 1995, <https://www.washingtonpost.com/archive/entertainment/books/1995/03/05/haunted-by-the-past/0407ece5-37a4-491b-9039-8ced0559d406/>.



atrincherarse aún más en profundidad en esos recintos universitarios.

En conclusión, la topografía sociocultural de las universidades lleva a que los extremistas adentro de esos recintos no queden expuestos a los constantes desafíos públicos por parte de aquellos miembros de las comunidades universitarias que no comparten el uso de la violencia para fines políticos. En particular, contribuye a paralizar la esfera pública interna de las universidades en su beneficio, reduciendo el debate libre y, abierto, sobre su ideología de la violencia y, finalmente, ayuda a naturalizarla. Eso, a su vez, les permite a los violentos y a sus apologistas presentarse frente al resto de sus comunidades universitarias como intérpretes autorizados de un orden natural cierto e irrefutable en el cual se inscriben sus narrativas de la violencia.¹⁸

Su condición de custodios de esos discursos, y de intérpretes autorizados de ese orden, les otorga estatus adentro de esas comunidades y les permite ejercer sobre parte de sus miembros una cierta influencia dispensando su amistad, camaradería, solidaridad, afecto, tutoría y devoción,¹⁹ cooptando entre ellos nuevos intérpretes de ese orden y compartiendo con ellos ese estatus a cambio de su lealtad. En virtud de ese poder de cooptación, además, logran activar de manera “espontánea” y remota a esos miembros de sus comunidades universitarias deseosos de quedar cooptados en

contra de quienes se atreven desafiarlos públicamente adentro de esos recintos.²⁰

Cuando unas narrativas de la violencia se vuelven indiscutibles adentro de unas comunidades universitarias y por ende se naturalizan, un número creciente de sus miembros las acreditará como idóneas a legitimar las prácticas de violencia a las cuales llaman.

Por otro lado, para asegurar su apoyo dentro de los recintos universitarios, los extremistas y sus seguidores pueden hacer algo más que simplemente limitar la posibilidad de que sus discursos de violencia queden desafiados públicamente en la universidad. Es decir, pueden tratar de condicionar más directamente a los miembros de esas comunidades para que reciban favorablemente esas narrativas.

Para lograrlo, buscarán cultivar unas competencias específicas entre sus seguidores para que sean capaces de filtrar todos aquellos hechos e interpretaciones que podrían socavar con su creencia en las narrativas de la violencia, para que toleren la incoherencia, para que ejerzan el juicio crítico de manera selectiva,²¹ para que valoren la uniformidad sobre la diversidad, los objetivos colectivos sobre la libertad individual, la doctrina sobre la persona, el uso de la fuerza sobre la persuasión,²² para que habiten un sistema de creencias que buscan el “todo o nada” y que exigen pureza,²³ y

18 LEISTEDT, Samuel J. “On the Radicalization Process”, *Journal of Forensic Science* 61, N° 6 (2016), 1590.

19 MALTHANER, *op. cit.*, pp. 376, 377 y 382.

20 BARTLETT y MILLER, “*The Edge of Violence*”, 16.

21 TAYLOR, *op. cit.*

22 SCHMID, Alex. “Radicalization, De-Radicalization, Counter-Radicalization: A Conceptual Discussion and Literature Review”, *ICCT Research Paper* (2013), 9, <http://www.icct.nl/download/file/ICCTSchmid-Radicalisation-De-RadicalisationCounter-Radicalisation-March-2013.pdf>.

23 LIFTON, Robert J. *Thought reform and the psychology of totalitarianism: a study of brainwashing in China* (New York: W.W. Norton & Co, 1961) en Leistedt, “*On the Radicalization Process*”, 1590.



para que desarrollen unas emociones puntuales capaces de propiciar acciones específicas: una ira orientada a la indignación, un desprecio que nutre superioridad moral y una repugnancia que autoriza la eliminación.²⁴

Para completar esa tarea formativa, los extremistas y sus apologistas buscarán colonizar también las formas de leer, escribir, interpretar, discutir, intercambiar, debatir y confrontar adentro de la universidad e intentarán influir sobre sus pedagogías, sus cursos, sus listas de lectura, así como también sobre la atribución de premios y distinciones en la universidad para así sentar nuevos modelos ejemplares en pro de la edificación de otro orden social. Para lograrlo, buscarán colonizar la burocracia académica de la universidad apoyando a sus apologistas en puestos clave o a miembros de su comunidad universitaria que no comparten en uso de la violencia en política, pero sí tienen un historial de cooperación mutuamente fructífera con los apologistas de la violencia adentro de sus recintos.

Recolección de la información y construcción de mapas topográficos

Para interceptar a integrantes específicos de unas organizaciones extremistas y minimizar, de paso, eventuales daños colaterales que puedan derivar de esa tarea, las autoridades tienen que entender cómo es que sus blancos se relacionan con otros actores. En otras palabras, tienen que comprender el contexto sociocultural a través del cual los miembros de esas organizaciones extremistas se mueven.

Para evitar, además, que dichas organizaciones llenen sus vacantes cada vez que algunos de sus miembros sean interceptados, las autoridades necesitan una comprensión mucho más detallada del espacio relacional en el cual esas organizaciones operan. También, el foco de su acción ya no será la búsqueda y remoción de unos integrantes puntuales de esas organizaciones sino la neutralización del ecosistema de influencia y control mediante el cual esas organizaciones logran mantener su presencia sobre determinados terrenos. Eso, de paso, no siempre implica remover físicamente a ciertos miembros de esas organizaciones de unos contextos específicos. Una vez neutralizados, de hecho, su presencia podría servir como recordatorio de su fracaso a quienes habitan esos terrenos.

En este escrito se ha argumentado que, para impedir que unos extremistas aprovechen el poder institucional de las universidades para propagar aún más sus narrativas de la violencia en la sociedad, las autoridades tienen que debilitar la viabilidad sociocultural de esas narrativas adentro de las comunidades universitarias restaurando, cuando sea necesario, las condiciones para un debate libre y abierto y propiciando el surgimiento de un frente interno de resistencia civil activa en contra de esas narrativas.

Para lograr ese objetivo estratégico, se ha dicho que se necesita tener una comprensión clara y detallada de la topografía de esas comunidades, identificando a los extremistas violentos que operan en ellas, sus apologistas –duros y “románticos condicionales”,– a aquellos miembros de las comunidades universitarias que cooperan

24 MATSUMOTO, David, Mark FRANK, y Hyeisung HWANG. “The Role of Intergroup Emotions in Political Violence”, *Current Directions in Psychological Science* 24, N° 5 (October 2015), 369-73 en Jacquelin van Stekelenburg, “Radicalization and Violent Emotions”, *PS: Political Science & Politics* 50, N° 4 (October 2017), 937.



con ellos sin compartir su llamado al uso de la violencia para fines políticos –colaboradores empáticos u oportunistas, cooperadores incómodos, facilitadores renuentes– y a sus opositores. Entender cómo las comunidades universitarias se segmentan en dichos subgrupos con relación a la violencia política, les permite a las autoridades y a la sociedad civil dirigir más eficazmente sus intervenciones adentro de las universidades y alterar el balance entre esos grupos en detrimento de la presencia de los extremistas violentos en esos recintos.

Para mapear la topografía de ese terreno, las autoridades pueden empezar por prestarles atención a los participantes en las conversaciones públicas sobre todos los temas relacionados con el extremismo violento y, por supuesto, a sus contenidos. Dichas conversaciones pueden abarcar un amplio espectro de temas, como por ejemplo los llamados a los miembros de las comunidades universitarias para que se movilicen en respuesta a amenazas percibidas en contra de ciertos apologistas de la violencia adentro de ellas, las prácticas de violencia de las organizaciones extremistas y los límites de su legitimidad, las celebraciones de sus héroes, mártires y caídos, la exaltación de sus logros, los rituales públicos de castigo dirigidos a sus opositores o los de arrepentimiento y perdón puestos en escena cada vez que unos opositores se convierten públicamente en colaboradores de los apologistas de la violencia, el uso por parte de las organizaciones extremistas y de sus seguidores del espacio público adentro de los recintos universitarios y la apertura de la universidad frente al resto de la sociedad.

Estas conversaciones públicas generalmente se desarrollan en los auditorios de las universidades, en sus talleres, conferencias o mesas redondas, en

la radio, la televisión, los periódicos, las revistas y los canales de YouTube. Cuando la participación en tales conversaciones públicas por parte de los miembros de las comunidades universitarias no es lo suficientemente amplia como para proporcionar una imagen suficiente detallada de la topografía de esas comunidades, entonces será necesario catalizarlas tanto adentro como afuera de las universidades. Y cuando dichas conversaciones resultan demasiado ‘tímidas’, entonces valdrá la pena catalizar debates públicos adentro y afuera de las universidades sobre los silencios de las comunidades universitarias con relación a las narrativas de la violencia y a las prácticas de violencia adentro de sus recintos, sobre el significado de esos silencios y sobre sus implicaciones.

Dichas conversaciones pueden proporcionar elementos útiles para después construir encuestas entre los miembros de las comunidades universitarias que puedan dar cuenta de sus posturas sobre el extremismo violento. Los resultados de esas encuestas, a su vez, podrán nutrir nuevas conversaciones públicas de más amplio alcance y, posiblemente, más vivaces, tanto adentro de las comunidades universitarias como en la esfera pública nacional, sobre el alcance de la influencia de los extremistas adentro de esos recintos. Las conversaciones sobre los resultados de dichas encuestas, además, cobran aún mayor relevancia en la acción de contraste a la presencia de las organizaciones extremistas en las universidades cuando las encuestas muestran que el apoyo otorgado a los violentos por los miembros de esas comunidades universitarias es menor, o menos uniforme, de lo que creería la mayoría, tanto dentro como fuera de esas universidades, y sobre todo de lo que los extremistas quisieran aparentar.



Un amplio espectro de instituciones y organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a catalizar y a sostener esas conversaciones en pro de una reconstrucción detallada de la topografía de las comunidades universitarias con relación a la violencia: periódicos y revistas, medios de comunicación *online*, fundaciones filantrópicas, agencias para el fomento a la investigación científica, ministerios –de la cultura, de la educación o de la ciencia–, agencias para la cooperación al desarrollo y organismos multilaterales.

La necesidad de movilizar un amplio conjunto de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones extranjeras, internacionales y transnacionales en el mapeo de la topografía de comunidades universitarias afectadas por el extremismo violento hace que un enfoque estricto de seguridad pública pueda quedarse corto para lograrlo. Por eso, es más bien útil enmarcar esa tarea de mapeo en un ejercicio más amplio de reconstrucción civil de esas universidades.

Observar la participación de los miembros de las comunidades universitarias en esas conversaciones públicas puede proporcionar, además, unas pistas útiles para detectar los sitios institucionales en donde adentro de los recintos universitarios se desarrolla la cooperación entre los extremistas violentos y el resto de la comunidad universitaria y sobre todo en donde brotan posibles enfrentamientos entre los extremistas violentos, sus apologistas y sus cooperadores, por un lado, y sus opositores por el otro. Esos sitios identifican las fallas que atraviesan la topografía sociocultural de las universidades afectadas por el extremismo violento. Es allí donde vale la pena concentrar los esfuerzos de observación etnográfica para lograr mapas topográficos del terreno de más alta resolución y para después calibrar mejor las

intervenciones por parte de las autoridades dirigidas a debilitar la supervivencia del extremismo violento en esos recintos.

En aras de la eficiencia, la observación en profundidad de dichos sitios y las intervenciones posteriores deberán priorizarse de acuerdo con el valor que las interacciones entre los extremistas violentos y sus apologistas, por un lado, y el resto de la comunidad universitaria, por el otro, cobran con relación a una presencia continuada del extremismo violento en la universidad. Ese valor, a su vez, dependerá del poder burocrático de sus participantes, de su estatus cultural adentro de la universidad, y su capacidad de proyección, prestigio y autoridad afuera de la comunidad universitaria.

Recomendaciones estratégicas para la intervención

Con base en el mapa topográfico aquí introducido, aplican los siguientes lineamientos estratégicos de intervención:

1. *No perseguir de primera a los extremistas violentos y a sus apologistas en las universidades. Perseguirlos como último recurso o para nada, si a esa altura ya se da una resistencia interna activa en la universidad en contra de ellos.*

A menos que exista un peligro presente e inminente de que los extremistas violentos en una universidad ejecuten alguna acción terrorista, en cuyo caso las fuerzas del orden no tienen más opción que intervenir directamente, las autoridades estatales deben posponer el enjuiciamiento de los extremistas y posiblemente evitar él de sus apologistas. Así, se les quitará una bandera para exigir solidaridad de



parte de la comunidad universitaria. Más bien, las autoridades del Estado y la sociedad civil deben concentrarse en poner a los miembros de esas comunidades en condición de no tener que otorgar su apoyo o aquiescencia a los extremistas violentos y a sus seguidores o a quitárselo, cuando se los hayan otorgado. Para lograrlo, las autoridades tienen que lidiar de manera creíble con las amenazas externas que las comunidades universitarias podrían percibir en contra de la seguridad de sus miembros y que los extremistas y sus apolo-gistas aprovechan para acreditar el hecho de que toda la comunidad universitaria está bajo asedio y bajo ataque indiscriminado por parte de fuerzas externas.

2. *Fracturar la base social de los extremistas violentos adentro de las comunidades universitarias en lugar de compactarla.*

Las autoridades del Estado y la sociedad civil tienen que contrastar proactivamente cualquier representación cultural en la esfera pública nacional que dibuje a unas comunidades universitarias como enroladas de manera uniforme y homogénea con el extremismo violento. En particular, tienen que convertir en una cuestión de conocimiento público difuso en la opinión pública nacional aquellas luchas de emancipación que ciertos miembros de esas comunidades dan en contra de la influencia y control ejercidos por los extremistas violentos y sus simpatizantes adentro de esos recintos. Convertir esas luchas en un objeto de conversación pública a nivel nacional presionará a los miembros de las comunidades universitarias a dar cuenta de lo que está pasando allí antes de sus audiencias externas, y en particular de sus círculos sociales cercanos afuera de la

universidad. Tendrán que responder por su eventual participación en la legitimación de la violencia adentro de las universidades o de sus omisiones al enfrentarla.

Para separar a los “románticos condicionales” de los apologistas duros de la violencia y a los cooperadores empáticos, oportunistas o incómodos de todo tipo de apologistas de la violencia, y para sacudir a los facilitadores renuentes de su apatía, es necesario dar pasos para que la cooperación, el silencio y la aquiescencia con el extremismo violento en las universidades sean cada vez más costosos para ellos desde un punto de vista reputacional frente al resto de la sociedad y a sus círculos sociales más cercanos afuera de sus universidades. Necesitan entender que, cualquiera que sea la postura que adopten sobre el asunto, se les podrá pedir cuenta de ella públicamente antes de esas audiencias ya que no será posible mantenerla oculta en la cómoda privacidad de sus comunidades universitarias.

Dicho esto, las conversaciones públicas sobre el extremismo violento catalizadas por las autoridades y por la sociedad civil no pueden degenerar en ejercicios vulgares de propaganda barata. Deben ser plurales, profundas, sistemáticas, de largo alcance, exigentes e, idealmente, deben involucrar a figuras reconocidas en las universidades que puedan llamar la atención de sus respectivas comunidades y de la sociedad en general y ejercer una suficiente tracción moral e intelectual sobre ellas.

3. *Retomar el control sobre las narrativas de la violencia política y reorientarlas adentro de la universidad.*



Las autoridades del Estado y la sociedad civil deben trabajar para identificar marcos viables que permitan, al menos inicialmente, unas disputas públicas en los recintos universitarios sobre el extremismo violento que los extremistas mismos allí presentes no vean como excesivamente desafiantes. En unos contextos, puede ser útil presentar esos ejercicios de contestación en el marco de un esfuerzo de consolidación de la paz.²⁵ Es también importante que las nuevas contranarrativas sean llevadas en los recintos universitarios por actores y en unos escenarios que contribuyan a proyectarlas frente a la comunidad universitaria con suficiente autenticidad y para que sean así más creíbles.

Después, es necesario prender a lo largo de las comunidades universitarias, y de manera aparentemente descoordinada, múltiples focos de contestación en los que se desafíe públicamente a los extremistas presentes en los recintos universitarios. Sucesivamente, es necesario conectar esos focos para dar la impresión a los miembros de esas comunidades universitarias de que el muro de silencio y el tabú sobre la influencia y el control por parte de los extremistas empiezan a mostrar unas grietas y podrían hasta derribarse. A medida que esos focos de contestación queden progresivamente enlazados entre sí en un frente común de resistencia interna, es importante acreditar la imagen de que un movimiento colectivo podría estar surgiendo en la universidad en contra de los extremistas violentos y de sus simpatizantes.

Después de recuperar una acción colectiva que apoye una nueva narrativa en contra del extremismo violento y de su influencia en la universidad, las autoridades del Estado y la sociedad civil tendrán que ayudar a ese nuevo frente de resistencia a retomar el espacio público de la universidad y el control de aquellos rituales e iconos adentro de la universidad que los extremistas y sus apologistas puedan haber buscado controlar para así proyectar con aún más eficacia su poder simbólico adentro de las comunidades universitarias.

4. *Incentivar a las autoridades universitarias para que lidien proactivamente con el extremismo violento adentro de sus comunidades.*

Las autoridades del Estado deben elevar el costo reputacional para las autoridades universitarias que cooperan tácitamente con los extremistas y sus apologistas en sus recintos o que sirven de facilitadores desentendidos. Para llegar a eso, las autoridades del Estado pueden empezar por establecer unos incentivos positivos para que las autoridades universitarias se le midan a diseñar y a ejecutar planes para abordar el problema del extremismo violento en sus recintos, para que analicen de manera sistemática y detallada el estado del problema adentro de sus respectivas comunidades y para que discutan, y defiendan, públicamente los resultados de sus análisis de frente a las instituciones del Estado y a la opinión pública en general. El nivel de calidad de esos

25 TOGNATO, Carlo. "Conversaciones de paz en las universidades: performances de la transición en Colombia". En *Sociedad, cultura y esfera civil: Una agenda de sociología cultural*, editado por Nelson Arteaga Botello y Carlo Tognato (Ciudad: Editorial FLACSO-México, 2019), 167-197.



planes y de esos estudios, o la falta de ellos, pueden revelar información útil sobre el nivel de captura que los extremistas violentos y sus apologistas podrían ejercer sobre esas autoridades universitarias. Es importante que dichos estudios y planes se conviertan a lo largo del calendario anual en un tema periódico de discusión pública tanto a nivel local como nacional.

5. *Abrir las comunidades universitarias a la sociedad para desestabilizar el control y la influencia de los extremistas violentos sobre ellas.*

Los extremistas violentos y sus apologistas tienden a beneficiarse del aislamiento de sus comunidades universitarias del resto de la sociedad. Cultivan con provecho una mentalidad de enclave o de asedio adentro de ellas, y se benefician de las asimetrías informativas entre las comunidades universitarias y el resto de la sociedad sobre la realidad de la violencia política y de su legitimación adentro de esas comunidades.

Las autoridades del Estado deben contrastar proactivamente ese aislamiento institucional y social abordando sistemáticamente el fenómeno de la segregación social en la educación superior y convirtiendo a las universidades públicas en espacios de encuentro y de integración entre clases sociales diferentes. Donde las élites hayan abandonado la educación superior pública, es crucial encontrar figuras adentro de ellas que puedan liderar su regreso a las universidades públicas y que puedan promover un compromiso renovado de las élites con ellas e indirectamente con los grupos sociales allí presentes.

Las autoridades también deben diseñar instrumentos de política pública que fomenten la movilidad de estudiantes y profesores de las universidades privadas de élite a las universidades públicas, donde los extremistas violentos puedan ejercer su influencia y control. Es importante, sin embargo, que esas nuevas oportunidades de movilidad no terminen proporcionando inadvertidamente un conducto adicional para que los simpatizantes de los extremistas en las primeras lleguen a las segundas, fortaleciendo así aún más la presencia que los extremistas violentos puedan tener en ciertas universidades públicas.

Las autoridades del Estado deben también romper de manera sofisticada el sistema de reproducción del poder social mediante el cual los simpatizantes de los extremistas en las universidades cooptan a profesores y estudiantes con el fin de volver esas comunidades homogéneas y alineadas con ellos. Es importante, sin embargo, reconocer que la interferencia de los extremistas en las comunidades universitarias no puede corregirse a través de interferencias alternativas en la vida de las universidades. Los correctivos deben ser respetuosos de las normas y prácticas que constituyen la vida académica y el cambio tiene que catalizarse de manera endógena. En otras palabras, las autoridades del Estado y la sociedad civil deben comprometerse a proteger a las comunidades universitarias de cualquier tipo de colonización, incluyendo por supuesto de aquella llevada a cabo por los extremistas violentos y sus simpatizantes.

6. *Establecer enclaves autosostenibles de resistencia adentro de las comunidades universitarias en las*



que los opositores a los extremistas puedan buscar refugio y quedar protegidos de las represalias por parte de estos últimos, sus apologistas o sus cooperadores.

La resistencia en contra de los extremistas violentos y de sus simpatizantes adentro de las universidades debe surgir desde sus comunidades y debe ser autosostenible. Por eso, una intervención desde afuera en la universidad por parte de las autoridades del Estado debe mantenerse al mínimo y debe catalizar el surgimiento de focos sostenibles de resistencia adentro de ella y conectarlos en frentes más cohesionados. En otras palabras, las autoridades del Estado deben crear las condiciones para una autonomía autosostenible de las comunidades universitarias y deben concentrarse en cultivar unas defensas sólidas en ellas frente a cualquier tipo de interferencias externas. Su éxito en ese frente hará que esas comunidades queden inmunes a la influencia y al control de los extremistas violentos.

Cuando los esfuerzos de las autoridades del Estado están sesgados hacia la protección de esas comunidades frente a un solo tipo ideológico de extremismo violento, su batalla en contra de un extremismo violento específico gozará de menor respaldo social y moral, aparecerá menos creíble y, finalmente, será menos eficaz. Sobre todo, expondrá el tejido institucional de la universidad a posibles daños colaterales debilitando aún más su autonomía.

Conclusiones

El poder que los extremistas violentos proyectan en las universidades se basa en el despliegue de

una compleja red de influencia y control que se desarrolla a nivel social, cultural, institucional y organizacional adentro de sus respectivas comunidades. Para socavar con sus narrativas de la violencia en tales contextos, las autoridades del Estado y la sociedad civil deben influir en profundidad sobre el tejido social, institucional y organizacional de esos espacios.

Particularmente en las sociedades democráticas, por imperfecta que sea su democracia, el camino hacia el desalojo de esas narrativas de la violencia de los recintos universitarios y hacia una neutralización de los extremistas violentos en su interior no se consigue mediante acciones judiciales, policíacas o militares. Para socavar la legitimidad cultural que esos extremistas y sus narrativas puedan tener adentro de las comunidades universitarias, es necesario reactivar la esfera pública interna de las universidades que los extremistas violentos congelan para evitar que sus opositores los desafíen públicamente de frente a sus comunidades universitarias. Y después, es necesario empoderar a un número cada vez mayor de miembros de esas comunidades para que hablen y los desafíen en público.

Para tener éxito en esa tarea, la sociedad no puede dejar que los opositores de los extremistas adentro de las universidades luchen solos. Las autoridades del Estado y la sociedad civil tienen que asumir ese reto y jugársela al lado de ellos. Y cuando la lucha armada que estén librando los extremistas violentos es parte de un conflicto internacionalizado, entonces la comunidad internacional –gobiernos extranjeros, fundaciones y ONGs internacionales– también tiene un papel constructivo por desempeñar.

Un primer paso en esa dirección es reconocer y dar a conocer la lucha civil que los opositores al



extremismo llevan a cabo en sus recintos universitarios, tratando de entender el complejo terreno sobre el que esos actores civiles tienen que moverse, evaluando cuidadosamente cómo y en qué dirección los pronunciamientos, las políticas y las acciones de actores externos puedan inclinar la balanza en ese terreno a favor de los opositores del extremismo violento o en contra de ellos. También, tendrán que canalizar recursos hacia la creación de mayores capacidades institucionales para que las autoridades del Estado tanto a nivel nacional como local, los medios de comunicación y la sociedad civil sean parte de la solución en esa tarea de debilitamiento de la influencia cultural que los extremistas violentos ejercen en los recintos universitarios y en la reducción de los daños colaterales que las intervenciones de los órganos de seguridad pública puedan ocasionalmente causar al tejido institucional y social de las universidades.

Como dijo Lawrence Sullivan, *"el eslogan de Mao Zedong es quizás el resumen más corto del camino hacia el éxito tanto para la contrainsurgencia como para el contraterrorismo: 'La política toma el mando'"*.²⁶ De hecho, así lo exige la deslegitimación cultural de las narrativas de la violencia que los extremistas buscan enraizar en las universidades. Las autoridades del Estado y la sociedad civil, en otras palabras, deben concentrarse en ampliar el horizonte de las interacciones civiles en las comunidades universitarias que los extremistas violentos y sus simpatizantes tratan por el contrario de restringir.

Las fuerzas del orden, a su vez, deben tener la capacidad, la capacitación y unas interfaces

institucionales adecuadas para canalizar la información a su disposición y el conocimiento relevante desarrollado al respecto, para así apoyar adecuadamente la batalla política dirigida a recuperar los recintos universitarios de los extremistas violentos y de sus seguidores.

Para avanzar en esa dirección, es importante reconocer las complejidades de ese terreno social e institucional con relación al fenómeno del extremismo violento. Esta primera aproximación a un mapa topográfico de las comunidades universitarias puede contribuir a aclarar el contexto relacional en el cual el extremismo logra enraizarse en las universidades, permitiendo así dar otros pasos más en dirección de su contraste.

Este artículo se inspira principalmente en la experiencia de las universidades latinoamericanas. Para afinar y generalizar el mapa aquí presentado, será útil emprender una serie de estudios comparativos que puedan iluminar y confrontar los patrones de influencia y control en las universidades que los extremistas violentos, tanto de la izquierda como de la derecha o de diferentes denominaciones religiosas, ejercen en diferentes sociedades y a lo largo de diferentes regiones geográficas.

Bibliografía

ALEXANDER, J. C. (2006). *Discourses: Liberty and Repression*, en *The Civil Sphere*, pp. 53-67 (Oxford: Oxford University Press, 2006).

ALEXANDER, J. C. y C. TOGNATO (2018). *"Introduction: For Democracy in Latin America"*, en *The Civil*

26 SULLIVAN, Lawrence R. *Historical dictionary of the People's Republic of China*. (Lanham, MD: Scarecrow Press, 2007), 401.



- Sphere in Latin America*, pp. 1-15, editado por J. C. Alexander y C. Tognato (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).
- BARTLETT, J. y C. MILLER (2012). *The Edge of Violence: Towards Telling the Difference Between Violent and Non-Violent Radicalization*, en *Terrorism and Political Violence*, Vol. 24, Nº 1, pp. 1-21.
- BORUM, R. (2012). *Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories*, en *Journal of Strategic Security*, Vol. 4, Nº 4, pp. 7-36.
- CROSSETT, C. y J. SPITALETTA (2010). *Radicalization: Relevant psychological and sociological concepts*. Ft. Meade, MD: U.S. Army Asymmetric Warfare Group, 10 de septiembre.
- LEISTEDT, S. J. (2016). *On the Radicalization Process*, en *Journal of Forensic Science*, Vol. 61, Nº 6, pp. 1588-1591.
- LIFTON, R. J. (1961). *Thought reform and the psychology of totalitarianism: a study of brainwashing in China*. New York: W.W. Norton & Co.
- MALTHANER, S. (2017). *Radicalization. The Evolution of an Analytical Paradigm*, en *European Journal of Sociology*, Vol. 58, Nº 3, pp. 369-401.
- MATSUMOTO, D., M. FRANK y H. HWANG (2015). *The Role of Intergroup Emotions in Political Violence*, en *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 24, Nº 5, pp. 369-73.
- McCLAULEY, C. y S. MOSKALENKO (2008). *Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism*, en *Terrorism and Political Violence*, Vol. 20, Nº 3, pp. 415-433.
- MCFATE, M. (2005). *The Military Utility of Cultural Knowledge*, en *Joint Forces Quarterly*, Vol. 38, pp. 42-48.
- MCFATE, M. (2006). *Cultural Intelligence: "Far More Difficult than Counting Tanks and Planes"*, en *American Intelligence Journal*, Vol. 24, Verano, pp. 16-26.
- MCFATE, M. (2010). *Culture and Counterinsurgency*, en *Counterinsurgency Reader*, pp. 187-201, editado por T. Rid y T. Keaney. Londres: Routledge.
- MELO, J. O. (2009). *El fascismo cotidiano*, en *El Tiempo*, 15 de octubre.
- PATTON, K. (2010). *Sociocultural Intelligence: a New Discipline in Intelligence Studies*. New York: Continuum.
- SCHMID, A. (2013). *"Radicalization, De-Radicalization, Counter-Radicalization: A Conceptual Discussion and Literature Review"*, ICCT Research Paper. Recuperado de <http://www.icct.nl/download/file/ICCTSchmid-Radicalisation-De-RadicalisationCounter-Radicalisation-March-2013.pdf>.
- SCHUURMAN, B. y M. TAYLOR (2018). *Reconsidering Radicalization: Fanaticism and the Link Between Ideas and Violence*, en *Perspectives on Terrorism* 12, Nº 1, pp. 3-22.
- STREITFELD, D. (1995). *Haunted by the Past*, en *The Washington Post*, 5 de marzo, Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/archive/entertainment/books/1995/03/05/haunted-by-the-past/0407ece5-37a4-491b-9039-8ced0559d406/>.
- SULLIVAN, L. R. (2007). *Historical dictionary of the People's Republic of China*. Lanham, MD: Scarecrow Press.



- TAYLOR, M. (1991). *The Fanatics. A Behavioral Approach to Political Violence*. Sydney: Brassey's.
- TAYLOR, M. y J. HORGAN (2006). A Conceptual Framework for Addressing Psychological Process in the Development of the Terrorist, en *Terrorism and Political Violence* 18, N° 4, pp. 590-593.
- TOGNATO, C. (2018). *The Civil Life of the University: Enacting Dissent and Resistance on a Colombian Campus*, en *The Civil Sphere in Latin America*, pp. 149-176, editado por J. C. Alexander y C. Tognato. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOGNATO, C. (2019). *Conversaciones de paz en las universidades: performances de la transición en Colombia*, en *Sociedad, cultura y esfera civil: Una agenda de sociología cultural*, pp. 167-197, editado por N. Arteaga Botello y C. Tognato. Ciudad: Editorial FLACSO-México.
- TOGNATO, Carlo (2020). *Radical Protest on a University Campus: Performances of Civil Transition in Colombia*, en *Breaching the Civil Order: Radicalism and the Civil Sphere*, pp. 42-69, editado por J. C. Alexander, T. Stack, y F. Khosrokhavar. Cambridge: Cambridge University Press.
- VAN STEKELENBURG, J. (2017). *Radicalization and Violent Emotions*, en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 50, N° 4, pp. 936-939.
- WILNER, A. S. y C.-J. DUBOULOZ (2010). *Homegrown terrorism and transformative learning: an interdisciplinary approach to understanding radicalization*, en *Global Change, Peace & Security*, Vol. 22, N° 1, pp. 33-51.

El papel de la defensa nacional, en apoyo a otros órganos estatales, para enfrentar las amenazas híbridas

Coronel Rodrigo Serrano Quintana¹

Resumen

La consolidación de las democracias en los países occidentales han traído consigo una serie de nuevas amenazas a sus propios cimientos, las que usando las mismas herramientas que la democracia proporciona, se mueven en un ambiente difuso y difícil de pesquisar. Estas amenazas son las llamadas “amenazas híbridas” donde actores que buscan quebrantar los cimientos del Estado y del gobierno, atacan de forma sistemática y constante, generando problemas de difícil solución para las autoridades a cargo del proceso de toma de decisiones. Dichas amenazas, no son únicamente una responsabilidad de la defensa. Tan amplia como su gama de orígenes, las amenazas híbridas pueden atacar un sinnúmero de áreas diversas del Estado. Por ello resulta de suma importancia las políticas estatales y la coordinación interagencial que permitan identificar y contrarrestar a este “enemigo” que actuando en una “zona gris” ha puesto, recientemente, a varios Estados con fuertes democracias en unos niveles de crisis nunca vistos.

Abstract

The consolidation of democracies in Western countries has brought a series of new threats to their foundations. Using the same tools that democracy provides, move in a diffuse and difficult environment. These threats called “hybrid threats” where actors seeking to break the state and government bases, attack systematically and continuously, creating wicked problems

1 Oficial de Estado Mayor, Magíster en Planificación Estratégica otorgada por la Academia de Guerra y Magíster en Educación Superior otorgado por la Universidad Bernardo O'Higgins. Graduado en estudios de Estrategia del Royal College of Defence Studies en el Reino Unido y Posgraduado en Relaciones Internacionales del Kings College of London. Actualmente se desempeña como Comandante del Regimiento de Artillería N° 1 “Tacna”.



Palabras clave

Amenazas
Híbrida
Seguridad
Estado
Interagencial

Keywords

Threats
Hybrid
Security
State
Inter-agency



for the authorities in charge of the decision-making process. Such threats are not just a responsibility of the defence. As wide as its range of origins, hybrid threats can attack several and different state areas. That is why state policies and inter-agency coordination to identify and counter this “enemy” that has recently placed several states with strong democracies in a “grey zone” are of paramount importance at levels of crises never seen before.

Introducción

Como es ampliamente conocido en la comunidad de la defensa, las amenazas híbridas se caracterizan como una acción coordinada y sincronizada, que atacan las vulnerabilidades de los Estados democráticos y sus instituciones, a través de una amplia gama de medios (políticos, económicos, militares, civiles y de información), aprovechan un espacio liminal entre la paz y la guerra, lo civil y lo militar, lo público y lo privado, la legalidad y la ilegalidad, incluso el espacio real y el ciberespacio. Aunque, como explica Richard Aldrich, “esta es una zona deliberadamente difusa”, hay eso sí, diferencias entre la guerra híbrida que son “medidas activas tomadas por un actor hacia otro actor”² y otras, como las amenazas híbridas que son “pasivas, que corresponden a amenazas reales o imaginadas de posibles acciones futuras en contra de uno mismo”.³

En esta área donde las amenazas híbridas se desarrollan y actúan, se le conoce como “la Zona Gris”, y en ella ocurren también los llamados problemas ‘perversos’, nombre derivado del concepto anglosajón “wicked problems”. Ellos “son diferentes, porque los procesos tradicionales no pueden resolverlos (...), Son lo opuesto a los problemas extremos pero ordinarios, que la gente puede resolver en un

período de tiempo acotado mediante la aplicación de técnicas estándar”.⁴ Estos wicked problems, tan propios de las amenazas híbridas (basta recordar las situaciones vividas por países en Latinoamérica, en Europa y más recientemente en Estados Unidos) se han visto acelerados en los últimos años por la globalización y por la tecnología de la información, dos factores transformadores que han hecho que los Estados sean más abiertos, porosos y vulnerables.

Teniendo esta vulnerabilidad en cuenta, tres factores contextuales que son vitales ayudan a explicar el aumento de las amenazas híbridas. En primer lugar, el equilibrio cambiante del poder global y regional, lo que significa que un número mayor de actores están más motivados para desafiar el *statu quo*. En segundo lugar, la compleja interdependencia dentro de la economía y política mundial hace que más Estados se relacionen estrechamente los unos con otros, y por ello sean cada vez más vulnerables tanto a las amenazas internas como a las externas. Por último, la convergencia tecnológica, a la que cualquier individuo puede tener acceso, ha hecho que más actores dispongan de más medios, para hacer más daño.⁵

Cabe mencionar, que cuando se habla de actores, en el caso de las amenazas híbridas, no necesaria-

2 WEISSMAN, Michael. “Hybrid Warfare and Hybrid Threats today and tomorrow: towards an analytical framework.” *Journal of Baltic Security*, 2019: 17.

3 *Ibidem*.

4 CAMILLUS, John C. “Strategy as a Wicked Problem” *Harvard Business Review*, 2018.

5 MONAHAN, Sean. *Countering Hybrid Warfare: Conceptual Foundations and Implications for Defence Forces*. Public, London: MCDC, 2019.



mente puede ser otro Estado el que las ejecute, como por ejemplo fue el caso de Rusia en contra de Ucrania, sino que, cada vez más este tipo de amenazas están siendo utilizadas por actores menores, que aprovechan esta zona gris como se observará más adelante.

Por ello, ya hay regiones que han decidido tomar parte en el asunto. Por ejemplo, en el viejo continente, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, ha subrayado la necesidad de trabajar en una Europa más fuerte en lo que respecta a la seguridad y la defensa.⁶ Sin embargo, estos escenarios plantean un desafío a los Estados, donde la defensa asoma como el área que desempeñará un papel clave en la prevención de amenazas híbridas.

Pero que esta última representa un papel clave, no hace que sea la única que deba estar en alerta. Ello porque este tipo de amenazas no solo está afectando a un área específica del Estado. Hacienda, salud, transporte, telecomunicaciones e incluso entidades financieras, como el ataque al sistema del Banco Estado en Chile, son ejemplos de que este tipo de amenazas no solo se circunscriben al ámbito de la defensa.

Por lo mismo, la defensa debe integrarse con otros ministerios o departamentos gubernamentales a fin de contrarrestar la amenaza.⁷ Además, como ha mencionado el profesor Horbulin, en relación

con las amenazas híbridas, “no hay nada constante en este mundo, sino incoherencia”.⁸ Es, en la lucha contra esta incoherencia en la que el Ministerio de Defensa, y otros, deben procurar el éxito para proteger a la nación y su seguridad.

Las amenazas híbridas convencionales a las que se enfrentan los países democráticos occidentales

La definición de guerra híbrida sigue siendo discutida. Como explica Patrick J. Cullen en su publicación *Understanding Hybrid Warfare*, “el consenso internacional sobre la guerra híbrida es claro: nadie lo entiende, pero todos, incluidos la OTAN y la Unión Europea, están de acuerdo en que es un problema”.⁹ Algunos estudiosos e instituciones han estado tratando de llegar a un consenso sobre lo que constituye una amenaza híbrida. Por ejemplo, una definición de trabajo puede ser la del Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas, que sostiene que estas pueden definirse como “*métodos y actividades dirigidas a las vulnerabilidades del oponente*”.¹⁰

A partir de ello, es posible encontrar algunas características especiales. Esos métodos y actividades que suelen “*explotar las vulnerabilidades de un Estado y a menudo tratan de socavar los valores y libertades democráticas fundamentales*”.¹¹ Para ello, emplean “*secuencias de pasos graduales para*

6 European Commission. Joint Framework on Countering Hybrid Threats a European Union Response. Public, Brussels: European Commission, 2016

7 DOMÍNGUEZ, Belén. “Europa intensifica la lucha contra las amenazas híbridas.” *El País*, 13 abril 2019.

8 HORBULIN, Lododymyr . The World Hybrid War: Ukrainian Forefront. Kharkiv: Folio, 2017.

9 CULLEN, Patrick J. Understanding Hybrid Warfare. Public, Oslo: MCDC, 2017.

10 The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. Hybrid CoE. 01 March 2020. www.hybridcoe.fi (accessed 07 March 2020).

11 European Commission, *op. cit.*



asegurar el apalancamiento estratégico.¹² Estos pueden ser utilizados de manera coordinada por actores estatales o no estatales para lograr objetivos específicos.

Además, las amenazas híbridas son definidas por Sean Monaghan como una combinación de una amplia gama de *“medios no violentos para atacar vulnerabilidades en toda la sociedad para socavar el funcionamiento, la unidad o la voluntad de sus objetivos, mientras degrada y subvierte el statu quo”*.¹³

En resumen, este tipo de amenazas utilizan la estrategia de *“dividir y gobernar para desintegrar la sociedad”*.¹⁴ Además, erosionan la base que apoya la gobernanza.

Pero entendiendo el concepto de las amenazas híbridas, es necesario, comprender qué áreas pueden ser afectadas cuya base conforma ese *statu quo*. Esta comprensión, como es obvio, debe nacer desde los más altos niveles político-estratégicos y debe ser un análisis exhaustivo e iterativo, basado en una fuerte utilización de la inteligencia.

Cullen, argumenta que el objetivo de las amenazas híbridas son las dimensiones política, militar, económica, social, informativa e infraestructural de un estado (PMESII).¹⁵ Siguiendo esta idea, la Comisión Europea, una de las organizaciones que más avanzada está en esta materia, definió, con más detalle los diferentes ámbitos en los que

tales amenazas pueden afectar al Estado, como las comunicaciones estratégicas, las redes de energía, el transporte, la seguridad de la cadena de suministro, el espacio, las capacidades de defensa, la salud pública, la seguridad alimentaria, la ciberseguridad, la industria y el sistema financiero.¹⁶

Asimismo, otros estudiosos identificaron áreas similares. El Dr. Aapo Cedeberg y el Dr. Pasi Eronen, miembros del Centro de Política de Seguridad de Ginebra, mencionan la gestión de los asuntos gubernamentales, las actividades internacionales y la cooperación, las capacidades de defensa nacional, la seguridad interna, la economía funcional y la infraestructura, los ingresos y el bienestar de la población y la resiliencia psicológica en las crisis.¹⁷ El Dr. Sean Monaghan, analista estratégico del Ministerio de Defensa del Reino Unido, el Dr. Sean Monaghan, analista estratégico del Ministerio de Defensa del Reino Unido, menciona además una extensa lista de áreas que podrían ser objeto de amenazas híbridas, incluida la red diplomática, la inteligencia, la psicología, la tecnología, el contrabando, la “guerra” de las drogas, las finanzas, el comercio, los recursos, la economía, los asuntos legales, las sanciones, los medios de comunicación/propaganda, la religión, la migración y la guerra no convencional.¹⁸

Por último, y agregando un antecedente más, es plausible mencionar las áreas potencialmente orientadas consideradas por el investigador Carlos Galán del Centro de Investigación español Elcano, que identificó como objetivos; lo militar, civil/social, infraestructura, comunicaciones/medios

12 MONAGHAN, *op. cit.*

13 *Ibidem.*

14 HORBULIN, *op. cit.*

15 CULLEN, *op. cit.*

16 European Commission, *op. cit.*

17 CERDERBARG, Aapo; ERONEN, Pasi. “GCSP” 01 September 2015. www.gcsp.com (accessed February 26, 2020).

18 MONAGHAN, *op. cit.*



de comunicación, economía, política, jurídico/ estado de derecho y ciberespacio¹⁹ y el Consejo de la Unión Europea, agrega la comunicación estratégica, cibernética, contrainteligencia, resiliencia y desinformación.²⁰

En resumen, las áreas o ámbitos que son más vulnerables ante las amenazas híbridas, pueden ser comparadas según la opinión de los distintos expertos que se presentan en la siguiente tabla

Patrick Cullen	European Commission	Cedeberg and Eronen	Sean Monaghan	Carlos Galán	Council of European Union
<ul style="list-style-type: none"> Política Militar Económica Social Informaciones Infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicación estratégica Redes de energía Transporte y cadena de suministros Seguridad Espacio Capacidades de defensa Salud pública Seguridad alimentaria Ciberseguridad Industria Sistema financiero 	<ul style="list-style-type: none"> Administración de asuntos gubernamentales Cooperación y actividades internacionales Capacidades de defensa nacional Seguridad interna Economía e infraestructura Población y bienestar Resiliencia psicológica ante crisis 	<ul style="list-style-type: none"> Redes diplomáticas Inteligencia Psicológico Tecnológico Guerra al tráfico y drogas Guerra a la piratería Recursos financieros Sanciones legales y morales Media/propaganda Ideología/religión Migración y trata de personas Guerra no convencional 	<ul style="list-style-type: none"> Militar Civil/social Infraestructura Comunicación Media Economía Política Legal Estado de derecho Ciberspacio. 	<ul style="list-style-type: none"> Cyber Comunicación estratégica Contrainteligencia Resiliencia Desinformación

Tabla 1 "Áreas afectadas por las amenazas híbridas". Fuente: Elaboración propia.

Analizando las opiniones de estos autores, se pueden considerar siete grandes grupos de áreas bajo amenazas híbridas. Estos son:

- Comunicaciones políticas (internas y externas y estratégicas);
- Militar (defensa y espacio);
- Económico (finanzas, energía, transporte);
- Social (salud pública, infraestructura, transporte, medios de comunicación, religión);
- Seguridad (incluida la ciberseguridad);
- Resiliencia. (Psicología, voluntad del pueblo);
- Legal (leyes nacionales e internacionales);

Así, identificadas las áreas de riesgo, e independientemente del grupo que se vea afectado, el

19 GALAN, Carlos. *Hybrid Threats, new tools for old aspirations*. Public, Madrid: Real Instituto Elcano, 2018.

20 Council of the European Union. *Horizontal Working Party Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats*. Public, Brussels: Council of European Union, 2019.



agresor deberá seguir algunos pasos para alcanzar el objetivo, a saber, encontrar la vulnerabilidad del Estado erosionar su base, romper el estado de derecho y afectar a las democracias hasta llegar al punto de desestabilizarlas.

¿Cómo podrían, las amenazas híbridas, afectar a las democracias?

En un mundo globalizado, como explica el profesor Horbulin, *“los Estados deben seguir siendo los actores nacionales y globales preeminentes, pero para ello necesitan ser más ágiles.”*²¹ Y esta agilidad deben usarla si quieren construir resiliencia contra las amenazas híbridas.

No obstante, las amenazas híbridas no se pueden definir en los mismos términos para todos los países, ya que *“están hechas a medida para explotar vulnerabilidades específicas de objetivos específicos. Esto significa que cada país debe tener su propia comprensión del tipo de amenazas híbridas que se pueden dirigir contra ellos.”*²² Esto pone de relieve el papel del Estado y gobierno, y específicamente de la defensa, con el fin de contrarrestar este tipo de amenazas.

Por ejemplo, como se menciona en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 del Reino Unido, *“En un mundo de cambio sorprendente, el primer deber del gobierno sigue siendo: la seguridad de*

*nuestro país.”*²³ Ello deja muy claro que no importa qué partido político o coalición esté a cargo del gobierno, es un deber ineludible de las autoridades garantizar la seguridad del país. Consecuente con lo anterior, también significa protegerlo en contra las amenazas híbridas.

Para ello, es necesario que el Estado defina metas fijas contra esas amenazas, y proporcione las herramientas a los organismos gubernamentales para enfrentar el problema, nada se saca con reconocer una vulnerabilidad si al mismo tiempo no se crean los mecanismos para atacarla.²⁴ Además, es necesario ser consciente de que el Estado es vulnerable, y de que *“independientemente de su tamaño, todos los países debiesen enfocar sus defensas contra las amenazas híbridas.”*²⁵

Un ejemplo de un país que se considera poseedor de un poder significativo, pero también vulnerable, es el Reino Unido. Para ser más preciso, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015 declaró que *“el Reino Unido es vulnerable a las amenazas híbridas porque es una sociedad abierta y democrática. Si bien, ha invertido fuertemente en la defensa contra los ciberataques y el terrorismo, los aspectos de su infraestructura física siguen siendo vulnerables.”*²⁶ Los mismos instrumentos de la democracia serán utilizados contra el Estado por grupos enemigos que pueden utilizar esta estrategia.

21 Ministry of Defence. *“Global Strategic Trends: The Future Start Today”* 202. London: MOD, 2019 Sixth Edition.

22 TREVERTON, Gregory F. *The Intelligence Challenges of Hybrid Threats: Focus on Cyber and Virtual Realm*. Public, Stockholm: Center of Asymmetric Threat Studies Swedish Defence University, 2018.

23 Prime Minister of the United Kingdom. *“National Security Strategy”* October 2010. <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (accessed 10 March 2020).

24 United Kingdom HM Government. *National Cybersecurity Strategy 2016-2021*. 2016. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643420/Spanish_translation_-_National_Cyber_Security_Strategy_2016.pdf (accessed 10 April 2020).

25 CERDERBARG, ERONEN, *op. cit.*

26 ALDRICH, Richard J., MORAN, Christopher R. Parliament of The United Kingdom. 16 July 2019. <https://www.parliament.uk/> (accessed: 10 March 2020).



De esta forma, para que el gobierno pueda hacer frente a estas amenazas, se deben tomar medidas mediante las cuales; “los instrumentos del poder de una nación –diplomático, información, militar y económico– deben ser orquestados para cumplir los objetivos políticos”; en este caso, enfrentando amenazas híbridas.²⁷ Siguiendo esta idea, las directrices para detectar, disuadir y responder, deben tener algunos *objetivos estratégicos*²⁸ para contrarrestar las amenazas híbridas, es decir deben estar conducidos desde el más alto escalón y no meramente un análisis de instituciones por separado.

Esos objetivos debiesen ser plasmados en una Estrategia de Seguridad Nacional o Política de Seguridad Nacional del Estado, entendido como un documento basado en asegurar los *“derechos, libertades, seguridad y prosperidad de los ciudadanos y la sociedad, la preservación de la soberanía, la integridad territorial del país y la unidad de la nación.”*²⁹ Esto debe hacerse sin dejar de adherirse a los valores democráticos del Estado y al estado de derecho, respeto por el derecho internacional para proteger a la población, la infraestructura, la economía y el país en general contra estas amenazas.

Comúnmente, y a menudo, derivado de la Estrategia de Seguridad Nacional de un determinado país, se da lugar a un manifiesto para la defensa y las Fuerzas Armadas, comúnmente conocido como “Libro Blanco”, cuyo fin es de-

clarar sus objetivos estratégicos en términos de seguridad y defensa. Este manifiesto contribuye al diálogo entre el Estado y la sociedad civil, pero lo más importante, proporciona la “ruta” para hacer frente a los desafíos y las amenazas contra el Estado.

El papel del gobierno y la defensa en la lucha contra las amenazas híbridas

Luego, el Ministerio de Defensa (o su equivalente, dependiendo del Estado en cuestión) deberá desarrollar, si no el papel más crítico, uno de los más grandes para prevenir, detectar y derrotar las amenazas híbridas. Sin embargo, se deben tomar algunas medidas para optimizar sus capacidades de defensa, pero también reducir las capacidades y la intención de los adversarios, para limitar sus perspectivas de éxito.³⁰

En primer lugar, la capacidad de desarrollar un enfoque de seguridad integral, respaldado por un sólido sistema de inteligencia. Como se ha mencionado, las amenazas híbridas se desarrollan en una “zona gris”, donde los peligros se mueven entre el “engaño, de la desinformación, de lo clandestino, secreto y encubierto” y, por lo tanto, uno de sus principales objetivos es *“deslegitimación del enemigo (en este caso el Estado), deterioro de su imagen externa, de su moral, de su voluntad de lucha, de su conciencia y cohesión colectiva.”*³¹ El sistema de inteligencia debe proporcionar la

27 The Royal College of Defence Studies. Getting Strategy Right (Enough). London: UK Ministry of Defence, 2017.

28 MONAGHAN, *op. cit.*

29 ZHEKOVA, Vyara. “Communication Between the Defence Sector and The Civil Society of Bulgaria As a Way to Build Capacity for Countering Hybrid Threats” *Information & Security: An International Journal*, 2018: 51-59.

30 ETIMOF, Emil. “Building Potential to Counteract Hybrid Threats Through Cooperation and Regional Security” *Information & Security: An International Journal*, 2018: 13-20.

31 VENTURA, Fernando. “Hybrid Warfare: challenges for the Latin American Defence System” *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 2019: 177-193.



información oportuna, que permitirá una conciencia situacional más clara y, por lo tanto, las herramientas para una adecuada prevención y evaluación de riesgos, para la toma de decisión oportuna.

En segundo lugar, la capacidad de utilizar esta inteligencia para mejorar la planificación de las Fuerzas Armadas, y el proceso de toma de decisiones, para construir los planes para todo tipo de amenazas y, al mismo tiempo, permitir la preparación y capacitación necesarias para evitar tales amenazas. Esto aumentará la resiliencia del Estado y su población. Para hacerlo de manera eficaz, la inteligencia debe proporcionar una selección adecuada objetivos, entre el amplio espectro de posibles amenazas. Esto es sumamente difícil, ya que *“el desafío de inteligencia habitual de encontrar la señal en medio del ruido puede llegar a ser casi abrumador cuando los adversarios generan un enjambre o pantano con información”*.³²

Por lo tanto, todas las medidas deben aplicarse tanto para la defensa, como para otras instituciones y áreas, para así transformar la información y la inteligencia en medidas y acciones concretas para que la fuerza lo persiga. Sin embargo, Aldrich explica que los preparativos para la guerra híbrida tienen estrategias y ‘doctrinistas’ preocupados, pero esta doctrina no ha traspasado hasta el nivel operativo, ya que *“normalmente tiende a dejar la doctrina de defensa reservada para la guerra”*, es decir, se escribe del tema, pero no se operativiza y menos se entrena a las Fuerzas Armadas para contraatacar este tipo de amenazas, y para qué hablar entonces de los otros órganos del Estado,

como aquellos que están a cargo de las áreas amenazadas.³³

Así entonces, esta dinámica no permite que todos los ministerios, en este caso para el ámbito civil y militar, compartan objetivos comunes y trabajen juntos para evitar las amenazas híbridas, tanto horizontal como verticalmente, aumentando la porosidad del sistema de defensa. Por esa razón, el trabajo interagencial es claramente vital. No obstante, todo lo anterior será insuficiente, si estas organizaciones no tienen las líneas adecuadas de comunicación y formas de interactuar entre sí.

La defensa y el trabajo interinstitucional: apoyo a los ámbitos ministeriales para contrarrestar las amenazas híbridas

Las amenazas híbridas son problemas intersectoriales. Requieren respuestas de múltiples actores por parte de diferentes organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre gobiernos, o Estados diferentes, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando adecuadamente bajo las normas democráticas y el estado de derecho de cada país.

Por lo tanto, no es solo el papel de la defensa hacer frente a las amenazas híbridas. Otros estamentos, como la seguridad interior (policías), la salud, la economía y los asuntos exteriores, entre otros, pueden formar parte del “escudo” para evitar a esos enemigos. La defensa puede ser la institución que mejor preparada esté para identificarlos, prevenirlos o derrotarlos, sin embargo, *“muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones*

32 TREVERTON, *op. cit.*

33 ALDRICH, *op. cit.*



y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación adecuada".³⁴ Aquí puede apreciarse la complejidad que vive nuestro país, ya que su estructura compartimentada hace que en el caso de las amenazas híbridas, ningún ministerio esté por sobre el otro y para coordinarlos se utiliza justamente el nivel de planificación primaria, donde el presidente ejerce su rol de liderazgo interministerial.

Lamentablemente, no es fácil desarrollar redes funcionales entre diferentes agencias o departamentos o ministerios.

Como argumenta la profesora, Jacqueline Barnes, existen varios desafíos a los que se enfrenta la organización interinstitucional para lograr un resultado exitoso.³⁵

El primer desafío, es el cambio en la dirección política en la mayoría de los países cuando cambia una administración. Por lo tanto, la gobernanza democrática a menudo se está produciendo en un clima de cambio organizativo constante.³⁶ En segundo lugar, las diferentes organizaciones tienen diferentes políticas, procedimientos y sistemas de interagencia. El tercer desafío de la cooperación interinstitucional es la prevalencia de obstáculos culturales y profesionales. Y, por último, puede haber obstáculos de compromiso, generalmente cuando el alto nivel de la organización tiene

una falta de compromiso explícito con el trabajo interinstitucional. Esto entrega como resultado, un nivel diferente de 'buy-in'; con algunos organismos reacios a participar, situación muy común entre las organizaciones civiles y militares, que se genera por el desconocimiento entre las mismas, como también por resabios y choques culturales de cada organización.³⁷

Sin embargo, las perspectivas no son todas negativas. Según Carlos Maldonado Prieto, el establecimiento de relaciones de trabajo efectivas depende de cuatro áreas clave: clarificar funciones y responsabilidades, asegurar el compromiso a todos los niveles, generar confianza y respeto mutuo, y fomentar el entendimiento entre agencias.³⁸ Esas áreas clave deben tener algunos niveles particulares que permitan el trabajo exitoso entre diferentes agencias, especialmente para hacer frente a las amenazas híbridas.³⁹

La primera etapa es la Cooperación, que sigue siendo individual y no colectiva. La segunda etapa es la Coordinación, cuando cada miembro permite que sus actividades se vean influenciadas por las contribuciones de otros miembros. La tercera y última etapa es la Integración cuando las actividades emprendidas son desarrolladas, implementadas y "propiedad" del grupo.

Esta integración podría lograrse mediante directrices claras que promuevan el conocimiento

34 MALDONADO, Carlos. *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Public, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.

35 BARNES, Jacqueline. "Well established processes, enablers and (many) barriers to inter-agency working in the early years" London, 26 October 2017.

36 NIKOLIC, Nebojsa. "Obstacles in Inter-Organizational Cooperation and Hybrid Threats" *Information & Security: An International Journal*, 2018: 29-41.

37 CARTER, *op. cit.*

38 MALDONADO, *op. cit.*

39 BARNES. *op. cit.*



y la coordinación del trabajo interinstitucional. Estas reglas deben definirse en el nivel superior de gobierno para vincular los objetivos contra las amenazas híbridas con los demás departamentos del Estado.⁴⁰

Para alcanzar el último nivel, la integración, los diferentes ministerios y/u organismos, deben emprender la organización y los procesos adecuados para alcanzar el objetivo compartido. El grupo debe ser flexible, al igual que las amenazas que se buscan contrarrestar, y finalmente, actuar de acuerdo con el objetivo que buscan alcanzar.⁴¹

Un buen ejemplo es la publicación "Cómo funciona la Defensa"⁴² escrita por el Reino Unido y diseñada especialmente para que los demás estamentos del gobierno conozcan, en conceptos simples, cómo funciona el Ministerio de Defensa, sus áreas y misiones y particularmente importante sus procesos internos. En pocas palabras, esto explica la organización y los deberes del Ministerio de Defensa del Reino Unido a las otras ramas del gobierno; y que también está disponible para la sociedad en general. Hacer que este tipo de información esté disponible en todos los departamentos gubernamentales puede ser útil para "conocerse". Por ejemplo, en la investigación publicada en enero de 2002 sobre el trabajo interinstitucional de la Fundación Nacional para la Investigación Educativa, más del sesenta por ciento de las personas

entrevistadas mencionaron que *"la comprensión de las funciones de los diferentes actores permitió un trabajo exitoso"*.⁴³

Por lo tanto, si la defensa se integra con los otros ministerios, ¿cómo puede ayudarles a evitar las amenazas híbridas? En caso de una amenaza híbrida, la defensa puede construir acciones para proporcionar comunicación estratégica. De hecho, la defensa tiene una experiencia significativa en este ámbito, un ejemplo es la Comunicación Estratégica de Doctrina Estratégica Conjunta: La contribución de Defensa 2012, porque en una crisis *"toda la información proporcionada por los diferentes departamentos gubernamentales está expuesta al escrutinio instantáneo y global"*; por esa razón, contra las amenazas híbridas, la comunicación estratégica explicada en ideas simples será crucial.⁴⁴

La defensa puede fortalecer aún más la resiliencia abordando posibles sectores estratégicos y cruciales, como la infraestructura crítica (energía, transporte, espacio) o la salud pública; un ejemplo de esto ha sido el papel de la defensa en una amenaza a la salud de la población como es la pandemia del COVID-19. En este ejemplo, la protección de la infraestructura crítica, incluidos los almacenes de medicamentos⁴⁵ y equipos de protección personal, el apoyo a la cadena de distribución de productos de primera necesidad, la ayuda a la salud pública con el personal médico, la contribución a la construcción de hospitales de

40 Foreign and Commonwealth Office - Ministry of Defence. UK International Defence Engagement Strategy. Public, London: MOD, 2017.

41 CARTER, *op. cit.*

42 UK, Ministry of Defence. *How Defence Works*. Public, London: Ministry of Defence of UK, 2015.

43 The National Foundation for Educational Research. Multi-agency working: a detailed study. Public, The Mere, UK.: National Foundation for Educational Research, 2002.

44 Ministry of Defence United Kingdom. "Strategic Communication: The Defence Contribution." Swindon: MoD, January 2012.

45 Australian Government Department of Defence. 17 May 2020. <https://www.defence.gov.au/covid-19/> (accessed May 17, 2020)



emergencia,⁴⁶ incluso el suministro de unidades para el control de bloqueo en algunos países,⁴⁷ han sido claros ejemplos que podrían ser aplicables a otras amenazas que afectaran al Estado.

Otro eslabón es el papel de la Defensa y la Seguridad interior en la lucha contra la corrupción y las áreas económicas. El auge del terrorismo ha hecho necesario reforzar la vigilancia de los circuitos financieros que pueden solventarlos. Hay varios ejemplos de esto. Uno de ellos es el papel de las Fuerzas Armadas en México o Colombia, en la lucha contra los cárteles del narcotráfico. Esta amenaza ha venido erosionando la sociedad, la política, la economía y la justicia del Estado, aumentando la corrupción y el financiamiento de grupos violentistas como las FARC en Colombia o el Ejército Zapatista en México.⁴⁸ En ambos casos, las Fuerzas Armadas en cooperación con la seguridad, la economía, la salud, han desplegado diferentes operaciones para destruir la plantación de cocaína y con estas acciones cortar el flujo de dinero a estos grupos terroristas. Sin duda que lo indicado debe estar amparado en la legalidad vigente en dichos países, la cual no es la misma en Chile, pero que existen espacios de cooperación con capacidades residuales.

Además, los casos de corrupción afectan a "todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Las definiciones de delincuencia organizada de la Unión Europea y las Naciones Unidas coinciden en varios aspectos. Es el "producto de un grupo estructurado que se asienta con el tiempo y

actúa juntos para cometer delitos para extraer material o retorno económico."⁴⁹ La delincuencia organizada, que es una vocación transnacional, abarca todo el alto tráfico de drogas, seres humanos, armas, vehículos robados y vida silvestre. Aquí la defensa puede proporcionar la información, al menos residual y la cooperación a los otros departamentos que utilizan la tecnología y la fuerza para prevenir y hacer frente a este tipo de delitos.

Un ejemplo de cómo la defensa, trabajando con otros departamentos o ministerios gubernamentales, puede enfrentar amenazas híbridas, especialmente las mencionadas anteriormente, es la Fuerza de Tarea Interinstitucional Conjunta-Sur (JIATF-Sur), con sede en Key West, Florida, Estados Unidos. Su propósito es "llevar a cabo operaciones interinstitucionales e internacionales de detección y monitoreo, y la interdicción del tráfico ilícito y otras amenazas narcoterroristas en apoyo de la seguridad nacional y de las naciones asociadas. La composición del equipo ha reflejado un cuerpo diverso de miembros del grupo, incluyendo todas las ramas del Ejército de Estados Unidos, la Guardia Costera, la Administración Antidrogas, la Oficina Federal de Investigación, la Agencia de Seguridad Nacional, la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial, la Agencia Central de Inteligencia y la Aduana y Protección Fronteriza de Estados Unidos. Su trabajo representa aproximadamente el 50 por ciento de la interdicción mundial de la cocaína."⁵⁰

En el caso de la ciberdelincuencia, como se menciona en el informe del Comité de Defensa

46 HAYNES, Deborah - SKY News. Coronavirus: Armed forces rapidly expand their response to COVID-19. London, 07 April 2020.
47 MONTES, Rocío. "Chile declara el toque de queda en todo su territorio". *El País*, 22 March 2020.
48 A 30 Politics and Defence. Mexico: Drug trafficking and Armed Forces. January 2020. <https://articulo30.org/politica-defensa/mexico-narcotrafico-y-fuerzas-armadas/> (accessed May 15, 2020).
49 France Diplomatie. 01 November 2015. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/defensa-y-seguridad/atentados-de-paris-noviembre-2015/article/atentados-del-13-de-noviembre-celula-interministerial-de-ayuda-a-las-victimas-165356> (accessed 13 April 2020).
50 CARTER, *op. cit.*



de la Cámara de los Comunes del Reino Unido *"con respecto al papel del Ministerio de Defensa del Reino Unido y las Fuerzas Armadas en la ciberseguridad nacional, su responsabilidad principal debe ser proteger su propia información y las redes que contienen esta información"*.⁵¹ Sin embargo, utilizando la tecnología de las Fuerzas Armadas, la defensa puede ayudar a evitar las amenazas híbridas no solo contra el gobierno, sino también las que amenazan al sector privado con el fin de salvaguardar la economía y el desarrollo financiero.

Conclusiones

Es claro que las amenazas híbridas son una realidad. Ellas abarcan una amplia gama de formas de afectar a un Estado, erosionando sus bases y quebrantando el estado de derecho. Estas amenazas no pueden ser eliminadas por completo, ya que ocupan la misma democracia y porosidad de los Estados para actuar en contra de ellos, utilizando la llamada "zona gris" e interponen a los líderes de cada nación problemas cada vez más complejos, de difícil solución y con una intrincada red de factores, que hacen que no haya una hoja de ruta establecida para solucionarlos o tal vez muchas veces hacen imposible darlos por solucionados.

Ello, representa un desafío a los países, ya que en un mundo cada vez más interconectado y con bases establecidas en el concepto de democracia, libertad de expresión, deberes y derechos, permiten a quienes quieren dañar al Estado poder moverse libremente, escoger con tranquilidad sus objetivos y poder accionar en ellos utilizando las redes sociales y generando la tardía reacción de quienes deben prevenir este tipo de amenazas.

Por ello, como se mencionó, es indispensable el uso de los mecanismos que la misma democracia y el estado de derecho proporciona para la seguridad. Particularmente basado en un sistema de inteligencia que permita anticipar estas amenazas, antes de que ellas entren en la zona gris y sean muy difíciles de pesquisar y atacar.

Es en este escenario, donde la defensa juega un rol preponderante, en el sentido de proporcionar herramientas útiles a otros poderes del Estado y a otros departamentos o ministerios, a fin de que estos también estén prevenidos y atentos a las amenazas híbridas.

El adversario moderno, interno o externo, utilizará todos los medios a su alcance para afectar a la sociedad y así lograr su objetivo. Este daño no necesariamente quedará reducido al ámbito militar.

Como se vio, son múltiples las áreas que pueden ser afectadas por las amenazas híbridas y ello es precisamente lo que hace tan difícil enfrentarlas y al Estado nación tan vulnerable contra ellas.

No importa el tamaño o el poder del Estado, todo el mundo está en riesgo de las amenazas híbridas; por lo tanto, los países primero deben reconocerse a sí mismos como vulnerables. A partir de este punto, el gobierno podrá adoptar medidas preventivas y, lo que es más importante, garantizar la coordinación entre los diferentes ministerios o departamentos gubernamentales para prevenir tales amenazas.

Como argumenta el profesor Monagan, *"tenemos que hacer tres cosas. Primero, que se acepte lo que está sucediendo en lugar de fingir que no está sucediendo."*

51 House of Commons Defence Committee. Defence and Cyber-Security. Public report, London: House of Commons, 2012-2013.



En segundo lugar, entender las tácticas que se utilizan. Tercero, actuar de manera inteligente y consistente para defender a los Estados, a los valores e intereses occidentales de esta forma insidiosa de conflicto.⁵² Este tipo de amenazas pueden ser impredecibles y letales, pero pueden superarse apoyándose en las capacidades de la defensa, junto con otros órganos del Estado. Al trabajar mancomunadamente, bajo una planificación en conjunto, con reglas claras y una cultura interagencial, se podrán eludir estos ataques, que ya están presentes en todo el mundo y que en el último tiempo han afectado particularmente a las democracias occidentales, poniéndolas en jaque ante la opinión pública, a nivel nacional e internacional.

Muchos países, incluyendo el propio, han sido testigos de cómo operan estas amenazas y como el Estado es particularmente sensible ante ellas. Quizá sea un buen momento, para que los organismos y ministerios comiencen a trabajar juntos a fin de que estas amenazas, que llegaron para quedarse, no causen el daño que pretenden y pueda seguir disfrutándose de la paz, estabilidad y prosperidad que todo país anhela.

Bibliografía

- ALDRICH, Richard J., MORAN, Christopher R. Parliament of The United Kingdom. 16 July 2019. <https://www.parliament.uk/> (accessed: 10 March 2020).
- Australian Government Department of Defence. 17 May 2020. <https://www.defence.gov.au/covid-19/> (accessed May 17, 2020)
- A 30 Politics and Defence*. Mexico: Drug trafficking and Armed Forces. January 2020. <https://articulo30.org/>

[org/politica-defensa/mexico-narcotrafico-y-fuerzas-armadas/](https://articulo30.org/politica-defensa/mexico-narcotrafico-y-fuerzas-armadas/) (accessed May 15, 2020).

- BARNES, Jacqueline. "Well established processes, enablers and (many) barriers to inter-agency working in the early years" London, 26 October 2017.
- CAMILLUS, John C. "Strategy as a Wicked Problem" Harvard Business Review, 2018.
- CARTER, Alexander L., National Defence University Press. 1 October 2015. <https://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-79/Article/621119/improving-joint-interagency-coordination-changing-mindsets/> (accessed 08 April 2020).
- CERDERBARG, Aapo; ERONEN, Pasi. "GCSP" 01 September 2015. www.gcsp.com (accessed February 26, 2020).
- Council of the European Union. *Horizontal Working Party Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats*. Public, Brussels: Council of European Union, 2019.
- CULLEN, Patrick J. *Understanding Hybrid Warfare*. Public, Oslo: MCD, 2017.
- DOMÍNGUEZ, Belén. "Europa intensifica la lucha contra las amenazas híbridas". *El País*, 13 April 2019.
- ETIMOF, Emil. "Building Potential to Counteract Hybrid Threats Through Cooperation and Regional Security" *Information & Security: An International Journal*, 2018: 13-20.
- European Commission. *Joint Framework on Countering Hybrid Threats a European Union Response*. Public, Brussels: European Commission, 2016.

52 MONAGHAN, *op. cit.*



- France Diplomatie. 01 November 2015. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/defensa-y-seguridad/atentados-de-paris-noviembre-2015/article/atentados-del-13-de-noviembre-celula-interministerial-de-ayuda-a-las-victimas-165356> (accessed 13 April 2020).
- Foreign and Commonwealth Office - Ministry of Defence. UK International Defence Engagement Strategy. Public, London: MOD, 2017.
- GALAN, Carlos. *Hybrid Threats, new tools for old aspirations*. Public, Madrid: Real Instituto Elcano, 2018.
- HAYNES, Deborah - SKY News. *Coronavirus: Armed forces rapidly expand their response to COVID-19*. London, 07 April 2020.
- House of Commons Defence Committee. *Defence and Cyber-Security*. Public report, London: House of Commons, 2012-2013.
- HORBULIN, Lododymyr. *The World Hybrid War: Ukrainian Forefront*. Kharkiv: Folio, 2017.
- Ministry of Defence United Kingdom. *"Strategic Communication: The Defence Contribution"*. Swindon: MoD, January 2012.
- MALDONADO, Carlos. La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación. Public, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.
- MONAGHAN, Sean. *Countering Hybrid Warfare: Conceptual Foundations and Implications for Defence Forces*. Public, London: MCD, 2019.
- MONTE, Rocío. "Chile declara el toque de queda en todo su territorio". *El País*, 22 March 2020.
- NIKOLIC, Nebojsa. "Obstacles in Inter-Organizational Cooperation and Hybrid Threats" *Information & Security: An International Journal*, 2018: 29-41.
- The European Centre of Excellence for Countering. *Hybrid Threats*. Hybrid CoE. 01 March 2020. www.hybridcoe.fi (accessed 07 March 2020)
- The National Foundation for Educational Research. *Multi-agency working: a detailed study*. Public, The Mere, UK.: National Foundation for Educational Research, 2002.
- TREVERTON, Gregory F. *The Intelligence Challenges of Hybrid Threats: Focus on Cyber and Virtual Realm*. Public, Stockholm: Center of Asymmetric Threat Studies Swedish Defence University, 2018.
- UK, Ministry of Defence. *How Defence Works*. Public, London: Ministry of Defence of UK, 2015.
- VENTURA, Fernando. "Hybrid Warfare: challenges for the Latin American Defence System" *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 2019: 177-193.
- WEISSMAN, Michael. *"Hybrid Warfare and Hybrid Threats today and tomorrow: towards an analytical framework"* *Journal of Baltic Security*, 2019: 17
- ZHEKOVA, Vyara. "Communication Between the Defence Sector and The Civil Society of Bulgaria As a Way to Build Capacity for Countering Hybrid Threats" *Information & Security: An International Journal*, 2018: 51-59.

Narcotráfico y mercado de la cocaína en la zona andina: una aproximación desde la economía política internacional

Angie Mera Escobar¹
Mayor Carla Castillo Live²



Resumen

Desde inicios del siglo XXI, los Estados se han enfrentado a nuevas amenazas a su seguridad nacional protagonizada por actores y procesos que, a través de los años, han logrado una importante fluidez y alcance territorial. Entre ellos se encuentran los mercados criminales, mismos que han adquirido un carácter transnacional y poder económico gracias a la capacidad que tienen para expandir sus actividades a través de las fronteras oficiales de los países. En este contexto, se encuentra el narcotráfico, un fenómeno que principalmente en los países de las Américas, ha encontrado el escenario perfecto para su accionar. En esta región están ubicados los principales productores de sustancias ilegales como Bolivia, Colombia y Perú, y uno de los mayores consumidores del mundo: Estados Unidos. Ante este escenario, donde se evidencia la importancia económica de estos actores, los Estados han visto la necesidad de ponerse de acuerdo para encontrar formas de cooperar con el fin de limitar el accionar de estos grupos.

Abstract

Since the beginning of the 21st century, States have faced new threats to their national security led by current actors and processes that, over the years, have achieved significant fluidity and territorial scope. Among

- 1 Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas en, Ecuador. Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Con experiencia en el sector público. Correo electrónico: angienickol1@gmail.com
- 2 Mayor de la Policía Nacional del Ecuador. Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Abogada. Con experiencia profesional en el área de inteligencia estratégica, antinarcóticos y docencia policial. Correo electrónico: carla.castillo.live@hotmail.com



Palabras clave

Económicas Internacionales
Economías clandestinas
Tráfico de estupefacientes

Keywords

International economic relations
Clandestine economies
Narcotics trafficking



these new problems are criminal markets, which have acquired transnational character and economic power thanks to their ability to expand their activities across countries' official borders. Drug trafficking is one of these phenomena, which has found the perfect conditions to thrive in the countries of the American continent that has both: the main producers of illegal substances such as Bolivia, Colombia and Peru, and also one of the world's main consumers: The United States. In this context, where evidence shows the relevant importance of the actors, the States have been compelled to cooperate with each other in order to limit the actions of these groups.

Introducción

Entre las nuevas amenazas multidimensionales reconocidas pos Guerra Fría, se encuentra el tráfico ilícito de estupefacientes, mismo que ha sido catalogado como un problema de seguridad local, nacional, regional y mundial; que ha impactado los sistemas políticos, económicos y sociales de los países y en la manera en cómo estos interactúan. De hecho, en el año 2009, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), afirmó que el narcotráfico es uno de los negocios ilícitos más rentables a nivel mundial, debido a que genera un valor anual de “870 miles de millones por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial y al 7% de las exportaciones mundiales”.³

Debido a la importancia y amenaza que iban adquiriendo los procesos que engloban al crimen organizado, en 1970 la Organización de Naciones Unidas (ONU), buscó desarrollar una definición de delincuencia organizada transnacional. Sin embargo, no fue hasta 1994 que, durante la Conferencia Ministerial Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional, se bautizó al término como tal. Finalmente, en el año 2000, los Estados

miembros de la ONU aprobaron la Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, siendo este el primer instrumento legalmente vinculante sobre el tema. En esta convención, la ONU buscó establecer una definición universal en la que destaca el carácter transnacional de esos grupos porque sus acciones y delitos se caracterizan por traspasar fronteras, se cometen en más de un Estado o dentro de estos y son planificados y dirigidos desde otro país. Es decir, realizan sus actividades en más de un lugar y sus efectos no solo se limitan a un territorio específico, sino que se extienden a lo largo de los Estados en donde estos actores se desempeñan.⁴

De forma más específica, está la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas que entró en vigor en 1990. Dicho instrumento proporciona medidas contra el tráfico de drogas, disposiciones contra el lavado de dinero, desviación de precursores químicos y cooperación internacional, entre los que se encuentra la extradición de narcotraficantes.⁵ La ONU señala al tráfico de drogas como “*el comercio ilícito mundial que incluye el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias que están*

3 UNODC. Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada. En Delincuencia Organizada (en línea). 2020 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

4 ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [en línea]. New York. ONU, 2004. Disponible en <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

5 ONU. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. ONU, 1988 [en línea]. [fecha de consulta: 10 de abril de 2020]. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf



sujetas a las leyes de prohibición de drogas⁶ y el lavado del dinero resultante de este negocio. En efecto, se entiende al narcotráfico como un proceso que se extiende a lo largo de diferentes territorios, generando grandes réditos económicos en cada una de las etapas de su cadena de valor. Esto ha hecho que se desate una importante problemática social y política debido a que actúa y amenaza a distintos niveles de la sociedad, “constituyendo una verdadera fuente de financiamiento para las actividades criminales, generando un deterioro social y económico en la población”.⁷ Hasta hoy, el comercio internacional de drogas se ha multiplicado de manera incalculable e incontrolable, generando dinámicas de consumo y tráfico en Asia, África, América, Europa y Oceanía.

Dicho esto, el negocio que se estudiará en este análisis, es el mercado de la cocaína, mismo que ha tenido el siguiente incremento: “el 37% entre 2015 y 2016, el 23% entre 2016 y 2017 y el 4,6% entre 2017 y 2018”.⁸ Además, se encuentra que el desplazamiento de la oferta y la demanda, ha creado también una “globalización del consumo de drogas”⁹ ya que en 2009, la cifra estimada de 210 millones de consumidores representaba el 4,8 % de la población mundial, mientras que en el 2018 esta cifra aumentó a 269 millones; lo que

significa el 5,3%.¹⁰ Los datos antes expuestos muestran que el negocio de la cocaína y su consumo avanza de manera acelerada, convirtiéndose en una verdadera amenaza para la seguridad de los Estados y sus poblaciones.

Por lo expuesto, el presente trabajo analizará los acuerdos que se han tomado en la UNODC a nivel económico y político para contrarrestar los efectos del accionar del narcotráfico. Así, en el primer apartado, se estudiará el rol que juegan los países de la región dentro de la cadena de valor del negocio de la cocaína, tomando en cuenta el papel que desempeña Estados Unidos al ser el principal consumidor de dicha sustancia. A continuación, en el segundo apartado se hará una revisión desde la Economía Política Internacional (EPI) con el objetivo de examinar las acciones y la cooperación internacional que se ha llevado a cabo en la lucha contra este fenómeno.

En contexto: países de la región andina en el proceso del narcotráfico

Para David Harvey¹¹ en la economía existen dos grupos que se apropian del trabajo social, de sus productos y de los espacios geográficos con el objetivo de generar ganancias económicas. La que se aplica en el presente análisis, son las actividades

-
- 6 ONU. En Tráfico de Drogas. [en línea]. [fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.un.org/ruleof-law/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>
 - 7 PONTÓN, Daniel. La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*. (47): 135-153, 2013, p 136. ISSN: 1390-1249
 - 8 UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2020 [en línea]. Viena: Junio 2020 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf eISBN: 978-92-1-005047-0
 - 9 BAGLEY, Bruce. Drug trafficking and organized crime in the americas: Major trends in the twenty-first century. En: Woodrow Wilson Center Update on the Americas [en línea]. 2012. [fecha de consulta: 08 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/BB%20Final.pdf>.
 - 10 UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2020 [en línea]. Viena: Junio 2020 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf. ISBN: 978-92-1-148345-1
 - 11 Geógrafo y sociólogo inglés que estudió en la Universidad de Cambridge y realizó un análisis de la posmodernidad como un elemento cultural producto del capitalismo tardío y de las posiciones políticas estadounidenses a nivel internacional como un ejemplo de nuevo imperialismo.



extralegales como la violencia, la corrupción, los mercados criminales como el narcotráfico, mismos que desempeñan un rol importante dentro del comercio mundial. Para este autor, el problema radica en que los teóricos de la circulación y acumulación de capital, no han tomado en cuenta dentro de sus modelos a estas actividades y las catalogan como externas al funcionamiento normal y legítimo del mercado capitalista. Esto ha hecho que se construya el conocimiento de forma parcial y afirma que: *“es estúpido tratar de entender el mundo del capital sin tener en cuenta los cárteles de droga, los traficantes de armas, las diversas mafias y otras formas de organización que desempeñan un papel tan significativo en el comercio mundial.”*¹²

En la actualidad, las organizaciones de narcotraficantes crean, evolucionan o destruyen vínculos sociales, con el objetivo de establecer las condiciones necesarias para llevar a cabo transacciones entre agrupaciones que están involucradas en alguna etapa de la cadena de valor de este negocio. Esas relaciones se las puede ver a través de dos aristas, la primera son las redes de producción y tráfico de drogas que sustentan el funcionamiento de todas las actividades de producción, distribución y comercialización. La segunda, son las redes de defensa y corrupción al margen de la ley que buscan lograr seguridad, y con esto, garantizar la supervivencia de la organización y el correcto funcionamiento de la cadena productiva.¹³ Debido

a la coyuntura económica, social e institucional que viven algunos países de la región andina, estos actores no estatales han encontrado las condiciones necesarias e idóneas para implementar y desarrollar esas actividades.

Para reforzar el punto anterior, cabe mencionar el rol que han jugado algunos gobiernos en este negocio, ya que existen miembros del aparato estatal que buscan beneficiar a estos actores. En este sentido, Peter Evans¹⁴ propone una visión político-económica sobre el papel de los Estados en este fenómeno y dice que dentro de estos aparatos, existen actores que se valen de las estructuras para extraer y distribuir rentas no productivas. A estos países, el autor los denomina Estados depredadores, debido a que aquí, hay grupos que buscan controlar su aparato o instituciones y parecen apropiarse de los bienes públicos para su beneficio. Por consiguiente, el Estado es usado como un nexo de intercambio para los diversos actores del crimen organizado.¹⁵

Siguiendo a Lautaro Gómez,¹⁶ la narcoeconomía o economía del narcotráfico es un fenómeno multidimensional, transnacional y mutable que actúa en los siguientes niveles: macro, cuando establece organizaciones o redes que tienen conexiones a nivel internacional, meso, porque actúa en un determinado circuito de tráfico de drogas entre Estados fronterizos y, finalmente, el micro, que implica que este proceso se concentre sobre una

12 HARVEY, David. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito: IAEN, 2015. Pp. 65-88.

13 RAFFO, Leonardo y SEGURA, José. Las redes del narcotráfico y sus interacciones: un modelo teórico. En *Revista de Economía Institucional*. 2015. Pp. 17:32.

14 Profesor de Sociología en la Universidad de California y sociólogo político, su trabajo se centra en la economía política comparada del desarrollo nacional en países subdesarrollados.

15 EVANS, Peter. Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales. Una perspectiva comparativa político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo. En *Teorías del desarrollo nacional*. Costa Rica: EDUCA, 1990. Pp. 133-173.

16 Lautaro Gómez Sipiarsky, es un docente que estudió teoría de sistemas y tiene un enfoque en el análisis de la economía del narcotráfico.



de las regiones del nivel meso.¹⁷ De lo anterior se entiende que, si bien existen etapas de la cadena de valor que se desarrollan a nivel interno, en los países en donde se producen estas sustancias, hay niveles que tienen un alcance internacional y supraterritorial, como por ejemplo, el transporte de estupefacientes, su distribución y el retorno de las ganancias que son capitalizadas y movilizadas. En cuanto a este último factor, cabe indicar que los narcodólares son repatriados o lavados para ser invertidos en dos áreas, la primera ligada a la logística utilizada por parte de estas organizaciones tales como laboratorios, medios de transporte, aeropistas y redes de distribución; y la segunda, y menos productiva, la que se encuentra vinculada a bienes raíces o a los sistemas financieros.¹⁸

Enfocándonos en la parte económica, el narcotráfico es considerado un negocio de alta rentabilidad, debido al notable incremento del costo de la venta en su destino final, en comparación con el costo del lugar de producción; en varios casos aumenta hasta 77 veces su valor inicial. Tal es el caso de la cocaína en Colombia donde el costo de producción por kilo es de 1.200 dólares y una ganancia en utilidades de 180 dólares por kilogramo, alcanzando hasta 2.200 dólares, dependiendo del sector de comercialización en el país, sin embargo en China como destino final, llegaría a costar 170.000 dólares.

Según información proporcionada por el Observatorio de Drogas de Colombia¹⁹ y Mariana Neira,²⁰ siguiendo la trazabilidad de su comercialización, el valor aproximado al que puede llegar un kilogramo de clorhidrato de cocaína a nivel mundial es el siguiente: Colombia: 1.800, Ecuador: 2.000, Panamá: 5.000, México: 17.000, Estados Unidos: 39.000, Unión Europea: 63.000.



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia 2016.21

De lo explicado hasta aquí, se entiende que el narcotráfico es un proceso que ha permeado las estructuras sociales, económicas e institucionales de los países en donde desarrolla sus actividades; todo esto con el objetivo de lograr grandes réditos económicos. En este contexto, se mencionará a continuación la manera en la que los países de la región andina intervienen en este negocio ilícito. En efecto, el Informe Mundial de Drogas del año 2020 indica que, en 2017, Colombia representó el

17 GÓMEZ, Lautaro. Algunos elementos para entender la economía del narcotráfico. [en línea]. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. (10). Brasil: 2018. [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337355947009>DOI: <https://doi.org/10.15175/1984-2503-201810208>

18 SANTANA, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*, México, UNAM/Siglo XXI, 2004, pp. 269

19 ODC. Reporte de Drogas de Colombia. [en línea]. Colombia: Legis, 2016. ISSN: 2463-1418. [fecha de consulta: 10 de abril de 2020]. Disponible en http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odclibroblanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

20 NEIRA, Mariana. La droga mueve mucho dinero en Ecuador. En: Plan V [en línea]. Ecuador:2018. [fecha de consulta: 25 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/la-droga-mueve-mucho-dinero-ecuador>.

21 ODC. Reporte de Drogas de Colombia. [en línea]. Colombia: Legis, 2016, pp. 69. ISSN: 2463-1418. [fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020]. Disponible en http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odclibroblanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf



70% de la superficie mundial de cultivo de coca, Perú el 20% y Bolivia el 10%.

En primer lugar, se encuentra Colombia como el principal productor y exportador de cocaína del mundo, a esto se suma que también es un país de origen tanto de heroína como marihuana y que durante el período 2013-2018, la cantidad de cocaína ilícita fabricada se cuadruplicó, registrándose un incremento de un 2,7% de la cantidad total mundial incautada. Sin embargo, la tasa anual de aumento se redujo del 41% en 2015 al 23% en 2016, 13% en 2017 y menos del 3% en 2018. Concluyendo que, Colombia es el mayor productor de cocaína que ingresa a EE.UU. con el 90%.²²

A continuación, está el segundo y tercer productor de cocaína, Perú y Bolivia, respectivamente. Según el Informe sobre la Estrategia Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (INCSR), realizado cada año por Estados Unidos, Perú contaba con un estimado de 52.100 hectáreas cultivadas en 2018. La producción potencial de cocaína aumentó levemente a 509 toneladas métricas, esta sustancia se trafica en toda América del Sur, para enviar a Europa, Asia Oriental, México y Estados Unidos. Perú es también un importante importador de precursores químicos para la producción de esa sustancia. Luego está Bolivia que es el tercer productor mundial y una importante zona de tránsito para la cocaína

peruana, el gobierno de Estados Unidos estimó que el cultivo de coca en 2018 totalizó 32,900 hectáreas.²³

Seguidamente, se encuentra Ecuador, que pese a que no es considerado como un país productor de droga, si ha sido catalogado como un punto geoestratégico para el tránsito de estas sustancias ilícitas. La cocaína producida en Colombia y Perú se trafica a través de sus tierras, fronteras y puertos, estableciendo rutas que van por el Pacífico a Centroamérica con destino final México, Estados Unidos y Europa. A esto se suma que es un importante país de tránsito de precursores químicos que son destinados para la producción de drogas ilícitas y es vulnerable al crimen organizado transnacional debido a la permeabilidad de sus fronteras, una economía dolarizada y altos índices de corrupción.²⁴

Ecuador, al ser un país que está ubicado entre los dos principales productores de cocaína y tener una economía dolarizada, resulta atractivo para las organizaciones delincuenciales que se dedican a las actividades ilícitas, ya que es un buen lugar para invertir y lavar el dinero que proviene del narcotráfico mediante el comercio y el empleo de los mensajeros de efectivo.²⁵ Lo anteriormente expuesto, evidencia que este país es un jugador importante dentro de la cadena de valor de la comercialización de esta sustancia, por lo que, pese a no ser productor, participa

22 UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2020 [en línea]. Viena: Junio 2020 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf eISBN: 978-92-1-005047-0

23 International Narcotics Control Strategy Report Vol. I. Laundry Money. Recursos Internet. [en línea]. EEUU: United States Department of State. [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.state.gov/2020-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>

24 International Narcotics Control Strategy Report Vol. II. Drug And Chemical Control Recursos Internet. [en línea]. EEUU: United States Department of State. [fecha de consulta: 11 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.state.gov/2020-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>

25 International Narcotics Control Strategy Report Vol. I, *op. cit.*



activamente en el resto de actividades y etapas de este negocio.

Finalmente, está Argentina y Chile. El primer país se destaca por ser un centro de lavado de dinero, un punto de tránsito e importante consumidor de sustancias ilícitas, y el segundo, a pesar de su cercanía geográfica a los países andinos productores de cocaína, no se ha visto tan afectado por los efectos negativos del crimen organizado como otras naciones de la región; sin embargo se han identificado varios laboratorios de procesamiento en los últimos años y más de 150 rutas para el tráfico desde Bolivia hacia Europa, África y Australia. A esto se suma que es uno de los "principales proveedores químicos de la región".²⁶

Si bien Estados Unidos no forma parte de los países de la zona andina, es importante revisar el rol que juega dentro de la economía del narcotráfico. Este país es uno de los principales consumidores a nivel mundial. En efecto, se observa que en el período 2014-2018, las incautaciones de cocaína en América del Norte se triplicaron, es decir, se pasó de 91 toneladas en 2014 a 272 toneladas en 2018, lo que significa que, el principal país de destino de los envíos sigue siendo Estados Unidos porque las incautaciones aumentaron en un 14% a 254 toneladas.²⁷ Por este motivo, el apoyo económico y político que ha brindado este Estado para la lucha contra las drogas ha sido significativo en la región andina, ya que dentro de su política de seguridad nacional, el asunto del narcotráfico está entre sus prioridades dentro de la región.

En definitiva, se evidencia que en diversos países de la zona andina, la producción de drogas y su comercio clandestino representa una actividad económica dinámica, la oferta latinoamericana de esas sustancias responde a la enorme demanda del mercado internacional en particular del principal demandante y consumidor: el mercado estadounidense. Esto ha permitido a las diversas organizaciones de narcotraficantes latinoamericanos convertirse en un segmento del crimen organizado, logrando determinado poder económico que les permite vincularse con ciertos actores políticos.²⁸

En este orden de ideas, se observa que el narcotráfico ha tenido la capacidad para aprovechar la globalización debido a que sus grupos crean colonias alrededor del mundo para conectarse y potenciar sus mercados, en especial donde hay economías de mercado avanzadas. En este contexto, la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de su estudio "El Problema de Drogas en las Américas", señala que "las ventas minoristas dentro del mercado de las drogas ilícitas pueden llegar a US\$320.000 millones de dólares o el 0.9% del PIB". Así, entre los mercados más grandes considerados por la UNODC están Estados Unidos con el 44% del total mundial, Europa con el 33% y Centroamérica y Sudamérica con el 3%.²⁹ De esto último se desprende que el narcotráfico es un proceso que se encuentra instalado en todos los continentes y que los cárteles de droga han sabido valerse y aprovechar los beneficios de un mundo interconectado para expandir su negocio y fortalecer sus redes.

26 UNODC. *op. cit.*

27 *Ibidem.*

28 SANTANA, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*, México: UNAM/Siglo XXI, 2004, pp. 269.

29 OEA. *La Economía del Narcotráfico. El Problema de las Drogas en las Américas*. 2013, p. 56. ISBN 978-0-8270-5988-7



Una vez revisado el status de los países de la región andina dentro del mercado de la cocaína, se puede decir que existe una fuerza laboral significativa vinculada directamente a este negocio. En tal sentido, Diego García-Sayan presenta el término de “narcocapitalismo”, para hacer referencia a que el negocio del narcotráfico es una fuente de acumulación de capital que se traslada a actividades especulativas, inmobiliarias y productivas. Por ejemplo, el lavado de dólares, la etapa final de la cadena de valor del narcotráfico, es una pieza importante en la transnacionalización de este fenómeno y en su articulación a circuitos económicos y financieros legales.³⁰ En otras palabras, la movilidad de esos capitales, los paraísos fiscales, el fraude fiscal y el accionar de los grupos del narcotráfico, junto con la complacencia o impotencia de los gobiernos, se mezclan para afianzar la rentabilidad del capital, la acumulación de la riqueza y el patrimonio de estos actores.³¹

En suma, la manera en cómo se ha desarrollado el narcotráfico en los últimos años en la región andina, pone de manifiesto que sus grupos han adquirido un importante papel dentro de la economía mundial. De igual manera, se aprende que estos actores han sabido sacar el mayor provecho que ofrece el mundo del siglo XXI y se han beneficiado de la presencia y rapidez con la que viajan los flujos de información y comerciales. En tal sentido, Fernando Carrión³² explica que en la región se ha transitado del cártel a la “red de redes”, se trata de

la “articulación de un conjunto de organizaciones que copan el territorio planetario”³³ y amenazan a la seguridad de los Estados. Esta situación, no solo modificó las rutas de la cocaína y las estructuras de las organizaciones delictivas, sino que también se ha producido una especie de reterritorialización de la cadena general del proceso de producción de narcóticos hacia otros países. Tal es así que, la droga que salía por Ecuador, Colombia o Perú, hacia Estados Unidos, hoy enfrenta un nuevo fenómeno: la diversificación de los mercados, el reposicionamiento de los países de tránsito y consumo y la aparición de una “red de redes” que se va involucrando de nuevas formas en alguna etapa de la cadena de valor, como por ejemplo lo que sucede en Argentina y Chile.

Para la UNODC, la creciente complejidad de los mercados de drogas se puede observar en la estructura organizativa de los actores involucrados. Estas organizaciones se basan en una cooperación flexible entre redes criminales, demostrando ser más resistentes a las intervenciones policiales que otros tipos, ya que, una red que se desmantela puede ser reemplazada fácilmente por otra, cómo el caso de las BACRIM³⁴ en Colombia. Por consiguiente, el panorama del comercio ilícito de drogas a nivel mundial se ha vuelto más complejo, está evolucionando rápidamente y se ve facilitado por nuevas tecnologías como el software de comunicaciones cifradas y la red oscura. En otras palabras, la presencia de una constante oferta y demanda permite que se

30 GARCÍA, Diego. Perfil de Chile. Investigación y Análisis del Crimen Organizado. [en línea]. 23 de mayo de 2018. [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible en <https://es.insightcrime.org/chile-crimen-organizado/perfil-de-chile/>

31 DUBET, François. La elección de la desigualdad. En *¿Por qué preferimos la desigualdad?* (aunque digamos lo contrario). Bueno Aires Siglo XXI: 2014. Pp. 19.

32 Magíster en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México, académico del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO, sede Ecuador, su actividad ha sido enfocada en varios campos como el narcotráfico, violencia y seguridad, al igual de fronteras y socialización.

33 CARRIÓN, Fernando. Aproximación General. En *Perfil Criminológico*. Ecuador: Mayo 2015. Pp 3-7.

34 Bandas criminales.



den patrones cambiantes de consumo de drogas y el deseo de los usuarios de experimentar con nuevas sustancias. Esto lleva a que estas organizaciones delictivas busquen hacer todo lo posible por llegar a esos mercados e innovar para responder a los constantes y nuevos deseos de esos usuarios.

En definitiva, Klaus Von Lampe,³⁵ presenta a la delincuencia organizada transnacional como un fenómeno compuesto por individuos cuyos crímenes son planificados, mediante el uso de la intimidación y la violencia. Sus grupos están estructurados por tres o más personas y ejecutan una serie de actividades ilegales a fin de lograr sus intereses económicos, para esto crean vínculos de corrupción con criminales, profesionales, políticos o servidores públicos.³⁶

En razón de lo explicado y analizado en este apartado, se puede concluir que las acciones llevadas a cabo por los narcotraficantes a lo largo de la cadena de valor de este mercado, ha producido en la región andina, grandes dinámicas que no se dan únicamente en un país específico, sino que las redes económicas, sociales y políticas creadas se extienden a lo largo de los lugares en donde este fenómeno se desarrolla, por esto, se puede hablar de un carácter transnacional de estos actores no estatales.

Lucha contra el narcotráfico: un análisis desde la Economía Política Internacional (EPI)

Luego del análisis realizado en el apartado anterior, se observa que el mercado de las drogas, especial-

mente el de la cocaína, ofrece grandes beneficios económicos. Mucho de ese excesivo precio y ganancias, se debe a que no es una actividad legal, esto hace que los grupos que se dedican a este negocio adquieran más peligro, conforme se acercan a los lugares de consumo. Así, los altos costos de ese producto vienen dados por los riesgos que corren los narcotraficantes en ser atrapados a lo largo de esas distancias. Debido a ese carácter de ilegalidad, ha existido también dificultad para que la cooperación entre esos países afectados tenga mayor alcance y eficiencia. A pesar de esto, las acciones que han emprendido los gobiernos no han sido escasas, sino que conforme pasa el tiempo se puede evidenciar que, cada vez es mayor el interés y la necesidad que estos países tienen en llegar a acuerdos políticos y económicos. Aunque la ilegalidad es uno de los factores que limita el accionar de los países, en este apartado se presentarán algunos programas, convenios o tratados que han ejecutado los Estados en el marco de la ONU, para enfrentar este problema.

Para empezar, es necesario mencionar que la economía internacional, analiza la motivación y la conducta que los individuos y las empresas tienen, tanto en el comercio internacional como en las transacciones domésticas. En la actualidad, el mundo se encuentra ante nuevas y diferentes preocupaciones debido a que ahora estas relaciones se llevan a cabo entre naciones independientes, pero también entre actores no estatales como las empresas transnacionales o los grupos de crimen organizado. En consecuencia, el estudio de la economía internacional es importante, porque los países están más estrechamente relacionados

35 Profesor de criminología e investigador en áreas de análisis estratégico del crimen, la cooperación internacional en aplicación a la ley, el tráfico de drogas y estructuras de poder, entre otros.

36 LAMPE, Klaus von. "Was ist Organisierte Kriminalität"? Aus Politik und Zeitgeschichte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, p. 63. 2013



de lo que estuvieron en el pasado, mediante el comercio de bienes, servicios, flujos de dinero, inversiones y ahora a través de transacciones ilegales. De estas relaciones ha resultado una economía global turbulenta, debido a que hoy, tanto los políticos como los líderes empresariales de todos los Estados, se enfrentan a cambios económicos repentinos que ocurren en diferentes lugares y de diferentes maneras.³⁷

En tal sentido, los Estados están ante la presencia de otros actores de carácter no estatal que circunvalan y socavan las reglas impuestas generando sus propias reglas y códigos.³⁸ En consecuencia, la EPI parte del postulado de que las relaciones entre los actores internacionales tradicionales se han desarrollado con indiferencia y hasta han negado el peso de otras fuerzas económicas y de otros operadores de mercado, como por ejemplo los grupos del negocio del narcotráfico. En efecto, el accionar de esto actores, obedece a un movimiento del tipo global, con gran fluidez territorial y dinámicas transnacionales. Cuando se tiene en cuenta estas características y con un entendimiento de cómo se desarrolla la economía del narcotráfico, los Estados tienen la oportunidad de dimensionar la verdadera capacidad de estos grupos para infiltrar y cooptar la estructura social y política de los Estados y sus instituciones.³⁹

A lo anterior se añade que, si bien la EPI habla de lo internacional para denotar las relaciones

de Estado a Estado, estas dinámicas transnacionales involucran relaciones que atraviesan la división nacional-internacional y en ocasiones no necesariamente involucran a los Estados. Por consiguiente, se observa que las actividades desarrolladas por los grupos del narcotráfico tienen un carácter transnacional, es decir, sea cual fuere la etapa de la cadena de valor, quienes ejecutan estas actividades, tiene toda la capacidad para reformular o reubicar su trabajo dependiendo de sus necesidades. Lo anterior, hace que los países se vean en la obligación de llevar a cabo acciones conjuntas y de diferente naturaleza para la lucha contra este fenómeno. En otras palabras, la naturaleza transnacional del fenómeno, la distribución geográfica mundial de las actividades de producción, tráfico y financiamiento y la magnitud de las ganancias que produce este negocio ilícito obliga a los gobiernos a repensar la forma en cómo se enfrenta el problema. Ningún Estado tiene la capacidad de controlar o afectar de forma unilateral esta amenaza, sino que, los Estados se encuentran en la necesidad de cooperar entre sí ante un enemigo común.

Bajo este contexto, en las siguientes líneas se hará una revisión de los acuerdos que más han sobresalido en la lucha contra este fenómeno. En el marco de la Organización de Naciones Unidas a través de la UNODC, existen tres convenios internacionales de fiscalización de drogas: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, la

37 KRUGMAN, Paúl; OBSFELD, Maurice y MELITZ, Marc. *Economía internacional. Teoría y Política*. [en línea]. Pearson Education, 2012. ISBN: 978-84-8322-8173. [fecha de consulta: 11 de agosto de 2020]. Disponible en <https://rodrigo.files.wordpress.com/2019/03/economia-internacional-paul-krugman-ed-9.pdf>.

38 TUSSIE, Diana. *El Estudio de la Economía Política Internacional*. En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México: Oxford University Press, Mayo 2014. ISBN 978-607-426-434-0

39 GOMEZ, Lautaro. Algunos elementos para entender la economía del narcotráfico. [en línea]. En *Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica*. (10). Brasil: 2018. [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337355947009DOI:https://doi.org/10.15175/1984-2503-201810208>



Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El instrumento de 1961 tiene como objetivo combatir el uso indebido de drogas mediante dos formas: intervención y control; y ha sido firmado por todos los países andinos menos por Bolivia; el que solo habría ratificado. En primera instancia, esta convención busca limitar la posesión, uso, comercio, distribución, importación, exportación y producción de drogas exclusivamente para fines médicos y científicos. Segundo, busca combatir el narcotráfico mediante la cooperación internacional para disuadir y desalentar a los narcotraficantes. Para dar cumplimiento a lo anterior, se le otorgó esas funciones a la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

A continuación, se encuentra la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Argentina y Chile han firmado y ratificado, mientras que Bolivia, Colombia y Ecuador, solo han ratificado. Al igual que la anterior, su enfoque fue direccionado a la fiscalización; sin embargo, no se descarta la preocupación por la salud física y moral de la humanidad estimando que, para *“ser eficaces, las medidas contra el uso indebido de tales sustancias requieren una acción concertada y universal”*:⁴⁰ *“Las convenciones del 61 y 71 clasifican las sustancias controladas en cuatro listas, de acuerdo con su valor terapéutico percibido y riesgo potencial de abuso”*.

Como se observó en el primer apartado, el lavado de dinero en los países de la región andina es común, por lo que en esta última etapa de la cadena de valor, los Estados han prestado particular interés y atención. La UNODC⁴¹ explica que, el lavado de dinero es el proceso que disfraza las ganancias ilegales sin comprometer a los delincuentes. Hay dos razones por las que los narcotraficantes o funcionarios públicos corruptos, tienen que lavar dinero: el rastro del dinero es evidencia de su delito y el dinero es vulnerable a la incautación por lo que debe ser protegido. En ese sentido, esta oficina explica que el lavado de dinero es un proceso dinámico de tres etapas: colocación o el traslado de los fondos, la estratificación que implica eliminar rastros y la integración a través de la que se vuelve a poner el dinero a disposición del criminal, pero ocultando sus orígenes ocupacionales y geográficos.

Siguiendo con este asunto, Susan Strange⁴² explica que en el blanqueo de dinero están implicados tres mercados relacionados entre sí: el mercado de los servicios bancarios, el mercado de drogas alucinógenas o estimulantes y el mercado de cultivos tropicales. A pesar de que casi no se toma en cuenta este último, lo cierto es que para los campesinos que cultivan coca, cannabis u opio, cultivar esta materia prima es una fuente de ingresos mucho mejor que cultivar productos permitidos. En el caso de Ecuador, las ganancias por cosechar la hoja de coca en lado colombiano, generan recursos mayores a lo que equivale una remuneración básica mensual, y es

40 UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2013 [en línea]. Viena: Mayo 2013 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://www.unodc.org/doc/wdr2013/World_Drug_Report_2013_Spanish.pdf. e-ISBN: 978-92-1-056168-6

41 UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2019 [en línea]. Viena: Julio 2019 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf.

42 Académica británica en el área de las relaciones internacionales, considerada uno de los máximos exponentes de la Escuela británica de la economía política internacional.



por esta razón que los comuneros que habitan en la frontera con Colombia aceptan cruzarse a las plantaciones en tiempo de cosecha. Así, el tamaño del mercado de las drogas y la rapidez con la que este ha incrementado explican el crecimiento de una actividad como el blanqueo del dinero, por lo que las ganancias generadas del narcotráfico, representan un monto de dinero sucio considerable que merece la pena para el sistema financiero internacional ser blanqueado.⁴³

En concreto, se observa que en esta etapa, la globalización ha jugado también un papel importante, debido a que los acelerados desarrollos en información financiera, tecnología y comunicación, permiten que el dinero ilegal se mueva a cualquier parte del mundo con rapidez y facilidad. Además, cuanto más profundo es el “dinero sucio” en el sistema bancario internacional, más difícil es identificar su origen. Ante esto, cabe indicar que han existido mejoras e innovaciones en el sistema financiero internacional durante las últimas décadas como, por ejemplo, el uso del dólar en las transacciones de los mercados negros, la tendencia de los países hacia la desregulación financiera y la proliferación de los paraísos fiscales.⁴⁴ Esto ha dificultado la labor de hacer un seguimiento y análisis de esas dinámicas con el objetivo de implementar medidas para su lucha.

Según datos de la UNODC,⁴⁵ la cantidad estimada de dinero lavado en un año es del 2 al 5% del PIB mundial o de \$ 800 mil millones a \$ 2 billones de dólares. Por tal motivo, quizás uno de los esfuerzos

más importantes en la lucha contra el lavado de activos se encuentra en la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, mismo que ha sido firmado y ratificado por todos los países de la zona andina. Mediante este instrumento, se establece en el año 1997, el Programa Global contra el Blanqueo de Dinero, el Producto del Crimen y la Financiación del Terrorismo. El objetivo general del programa mundial es fortalecer la capacidad de los Estados miembros para aplicar medidas contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, así como también, ayudar a detectar, incautar y decomisar el producto ilícito. Además, la Unidad de Aplicación de la Ley, Delincuencia Organizada y Lucha contra el Blanqueo de Dinero de la UNODC es responsable de ejecutar este programa y proporcionar asistencia técnica a pedido de los Estados miembros.⁴⁶

Este programa se enfoca en promover la cooperación, comprender el fenómeno del blanqueo de capitales a través de la investigación y análisis y mejorar la eficacia de la aplicación de la ley. Para lograr estos objetivos, se trabaja de manera permanente con otras organizaciones internacionales, regionales y nacionales como: Grupo de Asia Pacífico sobre Lavado de Dinero (APG), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), Secretaría de la Commonwealth, el Consejo de Europa - MONEYVAL, el Grupo de lucha contra el blanqueo de capitales de África oriental y meridional (ESAAMLG), el Grupo euroasiático (EAG), el Grupo de acción financiera (GAFI), el

43 STRANGE, Susan. El Casino se ha vuelto loco. En: Dinero Loco, *El descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: 1999. ISBN 84-493-0779-1

44 *Ibidem*.

45 UNODC, *op. cit.*

46 International Money Laundering Information Network [en línea] 2020. [fecha consulta: 10 de abril]. Disponible en: <https://www.imolin.org>



Grupo de acción financiera sobre blanqueo de capitales en América del Sur (GAFISUD), Interpol y la Organización de Estados Americanos (OEA / CICAD). Además que, para fortalecer esas labores y siguiendo las acciones emprendidas contra el lavado de dinero, se han adoptado tres convenciones más específicas para delitos relacionados: Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Convención de la ONU contra la Corrupción (2003).

De lo analizado hasta aquí respecto del lavado de dinero, se puede decir que en esta última etapa de la cadena de valor, los narcotraficantes han profundizado el uso de los sistemas bancarios, gracias a la necesidad que tienen por poner fuera del alcance de la policía y los estados los réditos alcanzados de manera ilegal. Lo cierto es que en la actualidad, los beneficios y la rapidez de la tecnología así como la presencia de instituciones con grandes intereses económicos que van por encima del alcance de los países, permiten que estos actores no estatales puedan lograr sus objetivos sin mucho problema. Evidentemente, este es un problema económico que ha forzado a los gobiernos a encontrar maneras de aprender más sobre este negocio, a fin de emprender acciones y normativas que permitan regular todo el dinero sucio que es blanqueado y circula sin ningún inconveniente. En efecto, se observa que existen grandes espacios de cooperación en donde los Estados tratan de comprender de forma macro este fenómeno y también se apoyan en temas de inteligencia y transferencia de conocimiento.

A pesar de esa cooperación, el Informe Mundial de Drogas del año 2020, invita a hacer una reflexión debido a que explica que cada vez son

menos los países que intervienen en operaciones conjuntas contra la droga. La participación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en operaciones conjuntas contra la droga entre 2010 y 2018 parecería haber disminuido ligeramente, de 68 países en 2010-2011 a 57 en 2017-2018. Asimismo, los Estados miembros informan sobre otras dificultades relacionadas con la cooperación internacional y problemas técnicos; así como también, la falta de acuerdos para entablar una cooperación operacional y cuestiones de índole más práctica, como la imposibilidad de determinar cuáles son los homólogos para las coordinaciones y el idioma como limitante fundamental. Lo anterior, pone de manifiesto que, en vista de que el problema del narcotráfico es una amenaza relativamente reciente, los países están encontrando formas de cooperar y abordar el problema, por lo que se considera que es pertinente continuar con investigaciones y análisis del rol que cumplen estos actores a nivel económico, político y social.

El problema de las drogas no concierne a un solo país, sino que afecta a la mayoría de los países de una manera importante y diferente. Las respuestas nacionales al problema de las drogas a nivel nacional son necesarias, pero por sí solas son insuficientes. La lucha contra el tráfico de drogas sigue siendo una responsabilidad internacional, por lo que hay que tener claro que, pese a la aparición de sustancias psicoactivas inorgánicas, la mayor parte de la demanda de las sustancias sigue estando en los países en los que no se producen las drogas y la mayor parte de los ingresos se generan en los países de destino. Así pues, la lucha contra el tráfico de drogas sigue siendo una responsabilidad compartida que exige un enfoque internacional concertado en los países de origen, tránsito y destino (UNODC, 2020).



Para esto, hay que ser consciente de que la interacción política es uno de los principales medios a través de los cuales se establecen y se transforman las estructuras económicas del mercado, es decir, lo que hay que tener en cuenta desde el estudio de la EPI, es que las dinámicas de los Estados y de los mercados no están separadas, sino que son parte de un mismo sistema integrado que opera a través de las presiones competitivas del mercado y de los procesos políticos que configuran los límites y las estructuras en donde tiene lugar la competencia.⁴⁷

Conclusiones

En conclusión, como bien explica la EPI, los problemas internos de estos países, es decir, la problemática que se genera de las ganancias que se obtienen al producir la hoja de coca, hace que el asunto de las drogas tenga diferentes efectos y sea el resultado de otros problemas como los temas de desarrollo social. Lo anterior implica también que haya una respuesta eficaz a la demanda que proviene de los países consumidores, convirtiéndose así en un problema que afecta a terceros Estados. De esta forma, se puede entender el narcotráfico desde la EPI, porque como explica Diana Tussie,⁴⁸ este campo aborda la interacción entre la economía y la política en el ámbito internacional, pero tomando en cuenta que estas relaciones parten de otras interacciones a nivel nacional.

En efecto, actores económicos y políticos comparten un espacio común en donde se reflejan tanto los intereses políticos como las reglas de mercado

que finalmente pueden convertirse en políticas estatales. En tal sentido, se puede observar que en América Latina las organizaciones de narcotráfico, han establecido diferentes vínculos de poder a nivel económico y político, pero ninguno de esos grupos ha tenido la posibilidad de poseer efectivamente el poder del Estado, lo que buscan es la inserción de su sector narcoempresarial en determinadas estructuras del poder económico y establecer nexos políticos, para lograr un espacio de poder en donde sus empresas puedan actuar con más libertad.⁴⁹

Además, se puede evidenciar como el fenómeno del narcotráfico ha evolucionado a lo largo de la historia, inyectando fuertes cantidades de dinero a la economía mundial, alcanzando un poder transnacional y cumpliendo su ciclo en todas las esferas a nivel local, regional y global; lo que genera que se haya involucrado a organizaciones internacionales como la ONU y a potencias mundiales como Estados Unidos para lograr disminuir el impacto ocasionado por este delito, ya que dentro de su estructura se encuentran bandas criminales que se valen de la violencia y la corrupción para cumplir con sus objetivos.

Como se ha indicado en líneas anteriores, el incremento del valor de la sustancia supera más del 500% desde su producción y dependiendo del lugar de destino, representando altos réditos económicos para estas organizaciones pese a las grandes sumas de dinero destinadas a cohechar al sistema encargado del control, supervisión y regulación de este ilícito. Es por ello que, al ser incorporado el dinero

47 UNDERHILL, Geoffrey. State, Market, and Global Political Economy: Genealogy of an (Inter-?) Discipline. En *Jastor*. 76 (4): Octubre 2000, Pp. 805-824.

48 TUSSIE, Diana. El Estudio de la Economía Política Internacional. En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México: Oxford University Press, Mayo 2014. ISBN 978-607-426-434-0

49 SANTANA, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*. México, UNAM/Siglo XXI. 2004, Pp. 269.



que proviene de este delito dentro del mercado legal mediante el lavado de activos, representa una participación importante dentro de la EPI, que, si bien no está sujeto a impuestos, tasas de interés o regulaciones, es una cantidad representativa dentro de la estructura económica.

Los países ubicados en la zona andina juegan un papel fundamental dentro de este negocio ya que en dicha zona se encuentran los tres países principales productores de la hoja de coca como son Colombia, que ocupa el primer lugar a nivel mundial, seguido de Perú y Bolivia. Por su parte, Ecuador es un punto geoestratégico del narcotráfico, de donde sale gran cantidad de la droga que proviene de Colombia hacia Centroamérica, México, Estados Unidos y Europa; siendo una de las rutas principales desde las costas del Pacífico, sin descartar que en los últimos años se hayan generado nuevos caminos de transporte hacia Brasil por la Amazonía ecuatoriana.

Existen varios acuerdos políticos y económicos que reflejan una cooperación binacional y multilateral entre los Estados interesados en sumarse a la lucha contra el narcotráfico, no obstante, pese a que cada vez existe mayor interés, el tráfico de drogas y las estrategias que utilizan los narcotraficantes mutan permanentemente buscando la manera de cumplir su objetivo. Debido a la magnitud de las ganancias y a que estos grupos permean y corrompen la estructura política y social de los Estados y entidades privadas, estos acuerdos están enfocados en combatir el uso indebido de drogas mediante la intervención y el control, a fin de limitar el proceso desde la siembra y cosecha hasta que llega a su destino final.

Los datos manifestados por la UNODC en el 2020 corroboran la importancia que el capital ilegal

tiene con la economía global, ya que el lavado de dinero anual equivale del 2 al 5% del Producto Interno Bruto mundial. Es por ello por lo que se han sumado esfuerzos por parte de varios países y organizaciones internacionales enfocadas a aplicar medidas contra el lavado de activos y ayudarse de manera conjunta para detectar, incautar y decomisar la sustancia ilícita. Dichos acuerdos promueven la cooperación internacional, con el propósito de ser más eficaces en sus operaciones ya que tienen un alcance e impacto a nivel local, regional y global. No obstante, la participación de varios países ha disminuido con mayor énfasis del 2017 al 2018 en especial en las acciones operativas.

A todo esto se suma la globalización y la tecnología que permiten formar vínculos más estrechos entre la economía, la política y el narcotráfico entre países; lo que implica que al mismo tiempo las fronteras se vuelven más permeables facilitando el tránsito de las sustancias ilícitas hacia el destino final, debido a que se generan alianzas entre las organizaciones delictivas sin importar si es un país en desarrollo o una potencia incumpliendo con las políticas de comercio establecidas.

Bibliografía

BAGLEY, Bruce. Drug trafficking and organized crime in the americas: Major trends in the twenty-first century. En: *Woodrow Wilson Center Update on the Americas* [en línea]. 2012. [fecha de consulta: 08 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/BB%20Final.pdf>.

CARRIÓN, Fernando. Aproximación General. En *Perfil Criminológico*. Ecuador: Mayo 2015, pp 3-7.



- DUBET, François. La elección de la desigualdad. En *¿Por qué preferimos la desigualdad?* (aunque digamos lo contrario). Buenos Aires Siglo XXI: 2014, pp. 19-41.
- EVANS, Peter. Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales. Una perspectiva comparativa político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo. En *Teorías del desarrollo nacional*. Costa Rica: EDUCA, 1990. pp. 133-173.
- GARCÍA, Diego. Perfil de Chile. Investigación y Análisis del Crimen Organizado. [En línea]. 23 de mayo de 2018. [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible en <https://es.insightcrime.org/chile-crimen-organizado/perfil-de-chile/>
- GÓMEZ, Lautaro. Algunos elementos para entender la economía del narcotráfico. [En línea]. En *Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica*. (10). Brasil: 2018. [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337355947009DOI>: <https://doi.org/10.15175/1984-2503-201810208>
- HARVEY, David. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito: IAEN, 2015, pp. 65-88.
- International Money Laundering Information Network [en línea]. 2020 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: <https://www.imolin.org>
- International Narcotics Control Strategy Report Vol. I. Laundry Money. Recursos Internet. [en línea]. EEUU: United States Department of State. [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.state.gov/2020-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>
- International Narcotics Control Strategy Report Vol. II. Drug And Chemical Control Recursos Internet. [en línea]. EEUU: United States Department of State. [fecha de consulta: 11 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.state.gov/2020-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>
- KRUGMAN, Paúl; OBSFELD, Maurice y MELITZ, Marc. *Economía internacional. Teoría y Política*. [En línea]. Pearson Education, 2012. ISBN: 978-84-8322-8173. [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2020]. Disponible en <https://rodorigo.files.wordpress.com/2019/03/economia-internacional-paul-krugman-ed-9.pdf>.
- LAMPE, Klaus von. "Was ist Organisierte Kriminalität?" *Aus Politik und Zeitgeschichte. Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 63. 2013
- NEIRA, Mariana. La droga mueve mucho dinero en Ecuador. En: *Plan V* [en línea]. Ecuador: 2018. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/la-droga-mueve-mucho-dinero-ecuador>
- ONU. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. ONU, 1988 [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de abril de 2020]. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- ONU. Tráfico de Drogas. En: *La ONU y el Estado de Derecho* [en línea]. 2020. [fecha de consulta: 10 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking>
- ONU. Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En Naciones



- Unidas contra la Droga y el Delito [en línea]. New York. ONU. 2004. Disponible en <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>.
- OEA. *La Economía del Narcotráfico. El Problema de las Drogas en las Américas*. 2013, p. 56. ISBN 978-0-8270-5988-7
- ODC. Reporte de Drogas de Colombia. [En línea]. Colombia: Legis, 2016. ISSN: 2463-1418. [fecha de consulta: 10 de abril de 2020]. Disponible en http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odclibroblanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf
- PONTÓN, Daniel. La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*. (47): 135-153, 2013, p 136. ISSN: 1390-1249
- RAFFO, Leonardo y SEGURA, José. Las redes del narcotráfico y sus interacciones: un modelo teórico. En *Revista de Economía Institucional*. 2015, pp. 17:32.
- SANTANA, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*. México, UNAM/Siglo XXI. 2004, Pp. 269
- STRANGE, Susan. El Casino se ha vuelto loco. En: *Dinero Loco, El descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: 1999. ISBN 84-493-0779-1
- TUSSIE, Diana. El Estudio de la Economía Política Internacional. En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México: Oxford University Press, Mayo 2014. ISBN 978-607-426-434-0
- UNDERHILL, Geoffrey. State, Market, and Global Political Economy: Genealogy of an (Inter-?) Discipline. En *Jastor*. 76 (4): Octubre 2000, pp. 805-824.
- UNODC. Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada. En *Delincuencia Organizada* [en línea]. 2020. [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>
- UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2013 [en línea]. Viena: Mayo 2013 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://www.unodc.org/doc/wdr2013/World_Drug_Report_2013_Spanish.pdf. e-ISBN: 978-92-1-056168-6
- UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2017 [En línea]. Viena: Mayo 2017 [fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf. e ISBN: 978-92-1-060624-0
- UNODC. Gobierno Boliviano y la UNODC celebran Día contra la Legitimación de ganancias ilícitas y financiamiento del terrorismo. En: UNODC-Bolivia [en línea]. Bolivia 2014. [Consulta: 11 de abril 2020]. Disponible en: <https://www.unodc.org/bolivia/es/stories/dia-lgi.html>
- UNODC. Informe Mundial de las Drogas 2019 [en línea]. Viena: Julio 2019 [Fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf.
- UNODC. *Informe Mundial de las Drogas 2020* [En línea]. Viena: Junio 2020 [Fecha de consulta: 10 de abril 2020]. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf e ISBN: 978-92-1-005047-i

Responsabilidad penal internacional en el uso del armamento nuclear

Paolo D. Quiñones Tarazona¹

Resumen

Con el término de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se ha plasmado una misión principal, la cual ha sido evitar conflictos armados. No cabe duda que este objetivo no se ha logrado alcanzar, más aún representa grados de utopía basados en la evidencia empírica. Es por lo anterior, que el horizonte se ha enfocado de manera permanente en evitar el empleo total del armamento nuclear y asimismo el desarrollo de este material bélico por Estados y por organizaciones que son un riesgo para la sociedad. Por lo anterior, es que el empleo de este sistema de armas atribuye un grado de responsabilidad penal internacional de gran escala, más aún cuando se incorpora la inteligencia artificial a este armamento.

Abstract

With the end of the Second World War, the international community has established a main mission, which has been to prevent armed conflicts. There is no doubt that this objective has not been achieved, even more so it represents degrees of utopia based on empirical evidence. It is because of the above, that the horizon has been permanently focused on avoiding the total use of nuclear weapons and likewise the development of this war material by States and by organizations that are a risk to society. Therefore, the use of this weapon system attributes a level of international criminal responsibility on a large scale, even more so when artificial intelligence is incorporated into this weaponry.

1 Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chile; Magíster en Ciencias Militares mención en Gestión Estratégica de la Defensa Academia de Guerra del Ejército; con cursos de capacitación en operaciones de paz, cooperación internacional y derecho internacional humanitario. Asesor jurídico en Gestión Legal Chile SpA. Paoloqt_1994@outlook.es

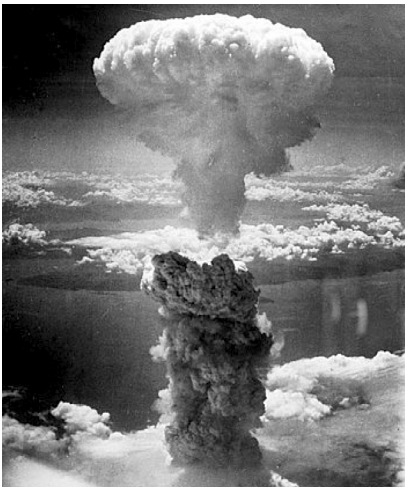


Palabras clave
Armamento Nuclear
Corte Penal Internacional
Responsabilidad penal internacional
Crimen de guerra
Seguridad internacional
Inteligencia artificial

Keywords
Nuclear weapons
International Penal Court
International criminal liability
War crime
International security
Artificial intelligence

Introducción

Con fecha 6 de agosto de 1945 la historia cambia, debido al ataque atómico efectuado por Estados Unidos de América a Japón, específicamente en la ciudad de Hiroshima. *Little Boy* fue la denominación que tuvo la bomba lanzada en territorio nipón, dando como resultado 80.000 muertes al instante y otros miles que resultaron heridos, sin considerar a quienes fallecieron debido a los efectos de las heridas y la radiación. Tan solo tres días después se reitera la misma acción en la ciudad de Nagasaki, la que se aproxima a un total de entre 35.000 y 80.000 muertos.²



Detonación nuclear - fotografía de libre acceso.

En relación a lo anterior y al constante desarrollo de armamento nuclear desde el período de la Guerra Fría hasta nuestros días, es que este ha influido de manera directa en los estudios del DICA (Derecho Internacional de los Conflictos Armados), no solo

en las investigaciones científicas, sino que también en la regulación de adquisiciones, mantenimiento, movilización del material, pruebas en territorios nacionales e internacionales, su influencia en el ecosistema y, en efecto, sobre las muertes y sufrimiento que estas causan a la sociedad civil, la que se sabe está protegida totalmente por las disposiciones de los CsDG (Convenios de Ginebra). Cabe señalar que el Consejo Consultivo de la Corte Internacional de Justicia ha dispuesto que *“la carta no prohíbe ni autoriza expresamente el uso de ningún arma concreta”*,³ por lo anterior, no dispone prohibición ni mención alguna en contra de este tipo de armamento, por otro lado, la Asamblea General de Naciones Unidas mediante diversas resoluciones ha dispuesto que el uso de armamento nuclear constituiría un crimen de lesa humanidad.

Para ello, el estudio y la aplicación de la normativa internacional es esencial para poder establecer los límites en el uso del armamento de destrucción masiva, de la misma manera, en caso de ser empleados en razón de un enfrentamiento armado o por un error en el sistema de armas ¿cuál sería la responsabilidad penal? Sin embargo, la utopía de la justicia universal es uno de los factores que amenaza constantemente al derecho internacional, debido a que ejercer la coerción o coacción internacional es más difícil que ejercerla mediante los ordenamientos jurídicos internos, esto debido a que existen diversos tratados sobre extradición los que pueden o no respetarse y, en casos extraordinarios no existir, por lo que el ser procesado por la CPI (Corte Penal Internacional)

-
- 2 BBC News. (7 de agosto de 2015). “¿por qué Hiroshima y Nagasaki están habitadas y Chernóbil no?” Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150807_hiroshima_nagasaki_chernobil_habitantes_men.
 - 3 Consejo Consultivo de la Corte Internacional de Justicia. (8 de Julio de 1996). “Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares”. Obtenido de <https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-es.pdf>.



se torna prácticamente imposible en países que recurrentemente amenacen a la seguridad internacional, debido a que no son parte de estos tratados internacionales o no reconocen las facultades jurisdiccionales de la Corte Penal Internacional, como lo son Estados Unidos, China, India, Pakistán, Turquía, Israel y Rusia, entre otros.⁴

Ahora bien, el DICA es vinculante en su totalidad en la planificación de la defensa en todos sus niveles, por lo que influiría de manera directa en la administración y empleo de este tipo de armas. Pero en relación a lo anterior debemos establecer que, aunque exista una regulación para los conflictos armados, nunca es acatada en su totalidad y tarde o temprano se reconocerán casos en los cuales los crímenes de guerra se toman la palestra en los titulares de los medios de comunicación. ¿Será este elemento interno o la falta de conocimiento legal un factor crucial para el mal empleo de este sistema de armas y en efecto, desatar la inestabilidad internacional?

En este contexto, es necesario precisar que las tendencias futuras según ha materializado tácitamente SIPRI,⁵ apuntan al uso de diversos sistemas tecnológicos entre los cuales destaca la IA (inteligencia artificial), tecnología que puede ser una gran amenaza al derecho y a la seguridad internacional. Por lo anterior, este artículo de investigación jurídico-militar tendrá por objetivo esencial el establecimiento de la responsabilidad a la cual se someterían, en caso hipotético el Estado, la(s) autoridad(es), el(los) operador(es) y aquellos de que provean o brinden mantención sobre el

sistema tecnológico, que se vean involucrados en empleos de armas nucleares dotadas o no con IA, determinando el grado de responsabilidad, su sanción y el tribunal competente.

Asimismo, este artículo identificará los elementos esenciales para el establecimiento de la responsabilidad penal internacional; relacionará las características esenciales de la inteligencia artificial con aquellas del armamento nuclear; pondrá a disposición aquellos principios del derecho internacional de los conflictos armados y su vulneración en el uso de armamento nuclear y del tratado internacional sobre prohibición de las armas nucleares; de la misma manera enunciará sobre la generación del delito de uso de armamento nuclear, sus actores intervinientes, finalizando con el establecimiento de la responsabilidad penal internacional, su pena y el tribunal competente para el caso estudiado.

En relación a esto, se revisará la normativa internacional, de la doctrina jurídica-militar y de la jurisprudencia de tribunales internacionales. El presente tema será analizado mediante el sistema deductivo de investigación, con el objetivo de establecer los elementos esenciales y así dismantelar su estructura estratégica y jurídica, generando valores para la determinación de un resultado final.

Antecedentes generales

SIPRI ha establecido en su investigación denominada *Artificial Intelligence, Strategic Stability*

4 El Orden Mundial. (1 de octubre de 2019). "¿Por qué EE.UU., China o Rusia no aceptan la jurisdicción de la corte penal internacional?" Obtenido de <https://elordenmundial.com/por-que-corte-penal-internacional/>.

5 Stockholm International Peace Research Institute es un instituto de investigación independiente, establecido en 1966, con el objetivo de entregar datos, análisis y recomendaciones, sobre materias como conflictos armados, control de armas y desarme. Para conocer más sobre los trabajos de SIPRI ingrese a www.sipri.org.



and Nuclear Risk, que los sistemas de armamento nuclear deben entenderse en su sentido amplio, no solo incluyendo en él a las ojivas nucleares, sino que también a su sistema de alerta temprana, inteligencia, despliegue, mando y control, reconocimiento, entre otros.⁶ En suma, todo aquel medio requerido para hacer uso de la ojiva nuclear.

Para métodos de esta investigación al referirnos al sistema de armamento nuclear, se refiere al conjunto de elementos, mientras que el arma nuclear será, en fin, aludido en su sentido estricto.

Se entiende por RPI (Responsabilidad Penal Internacional) la consecuencia producida por la comisión de un delito de guerra donde se vean involucradas personas naturales por tipos penales establecidos en el ER (Estatuto de Roma), que atenten contra la paz, la guerra y la humanidad.⁷ Para este punto, la CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) ha señalado que *“la responsabilidad internacional penal por crímenes internacionales supone el cumplimiento de un número de condiciones previas, propias a la naturaleza de tales crímenes, que incluyen el umbral de gravedad y la verificación de los elementos constitutivos de los crímenes.”*⁸ Por lo anterior, es que la RPI será la respuesta a los delitos establecidos en los Arts. 6º, 7º y 8º del ER, es decir, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión son delitos de carácter internacional, por lo tanto, competencia de la CPI.

Se sabe universalmente de los efectos producidos por las armas nucleares, es por ello que el empleo de este armamento trae consigo una gran lista de delitos de carácter internacional, los que atentan contra la humanidad como especie, al medioambiente, a las futuras generaciones y a la propiedad pública y privada, por lo que no solo puede constituir delitos de genocidio o lesa humanidad, sino que también constituye una serie de crímenes de guerra, tales como aquellos establecidos en el Art. 8º N° 2 letra A: I, IV; letra B: I, II, IV, V, IX, XIII, XX y letra E: I, II y III del ER; entre ellos los más relevantes como aquel establecido en la letra B IV, el que establece:

*“Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medioambiente natural que serían manifestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea.”*⁹

De la misma manera, la norma antes citada en su letra B XX establece que constituye crimen de guerra el *“emplear armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del Derecho Internacional de los conflictos armados...”*. Cabe destacar que también vulnera disposiciones establecidas en los CsDG y al reglamento referente a las leyes y costumbres de la guerra

6 BOULANIN, Vincent; LAALMAN, Lora; TOPYCHKANOV, Petr; SU, Fei & PELDÁN, Moa (2020). “Artificial intelligence, strategic stability and nuclear risk. Solna”, Suecia: stockholm international peace research institute. p. 6.
7 GREPPI, Edoardo. (30 de septiembre de 1999). “La evolución de la responsabilidad internacional penal individual bajo el derecho internacional”. Obtenido de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdnnf.htm>
8 ESTUPIÑAN, Rosmerlin. (2011). “Principios que rigen la responsabilidad internacional penal por crímenes internacionales”. Ciudad de México: Corte Interamericana de Derechos Humanos. p. 135-136.
9 Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. (1 de julio de 2002). “Estatuto de roma de la corte penal internacional”. Obtenido de [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf). p. 7.



terrestre. Para el análisis de estas disposiciones, es necesario recordar aquellos principios con los cuales se direcciona el derecho internacional de los conflictos armados, entre ellos la humanidad, la proporcionalidad, la distinción y la necesidad militar, las que serán estudiadas con el avanzar de este artículo. Entenderemos por principios del DICA aquellos enunciados normativos generales y abstractos, a través de los cuales se estructura la forma y el fondo de la norma.

En consecuencia, el uso de armamento nuclear con o sin la voluntad del agresor constituye un conjunto de delitos de carácter internacional (considerando la incorporación de la IA como una manifestación de voluntad a priori), que no solo atentan contra el objetivo en estricto rigor, sino que además se manifiesta contra todas las especies que habitan el planeta en el hoy y en el mañana, debido a su extenso permanecer en nuestro medioambiente.

Sobre el armamento nuclear y la inteligencia artificial

El arma nuclear desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha constituido no solo un elemento disruptivo en lo pertinente a lo militar, sino que también, ha generado ventajas en variadas áreas de la sociedad, como lo es en lo económico, en lo cultural y en lo estratégico. Existen aproximadamente 13.400 ojivas nucleares a nivel mundial, entre las que 3.720 de aquellas se encuentran activamente desplegadas de un total de 12.680 entre Estados Unidos, Rusia, Reino Unido y Francia, países que cuentan con el 94,63% del

armamento nuclear mundial. Por otro lado, 720 ojivas no desplegadas pertenecen a China, India, Pakistán e Israel, mientras que Corea del Norte, debido a la alta complejidad en el acceso a la información solo se conoce que poseen entre 30-40 ojivas nucleares.¹⁰

País	Armas nucleares 2020
Estados Unidos	5.800
Rusia	6.375
Reino Unido	215
Francia	290
China	320
India	150
Pakistán	160
Israel	90
Corea del Norte	30-40

El armamento nuclear consta de dos características primordiales, en primer punto, su enorme capacidad de destrucción por ojiva y, por último, su escaso peso y tamaño en relación a su alto índice de destrucción. Esto significa que presenta mayores facilidades de movimiento en relación a las armas convencionales que en razón de su peso y de su poder de destrucción deben aumentar los esfuerzos para su uso. Por otro lado, el enorme poder devastador del arma nuclear es acompañado por la alta radiación, rayos gamma y neutrones que este expulsa, por lo cual, la vida en su conjunto no se puede desarrollar ya que es la fuente de altas enfermedades como la supresión de las funciones del sistema inmune, ampliando las infecciones, cánceres y lesiones genéticas, las cuales pueden prolongarse por varias

10 SIPRI. (15 de junio de 2020). "La modernización de las armas nucleares continúa, pero las perspectivas para el control de armas son sombrías: ya está disponible el nuevo anuario del sipri". Obtenido de <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/nuclear-weapon-modernization-continues-outlook-arms-control-bleak-new-sipri-yearbook-out-now>.



generaciones, tal como ocurrió en Hiroshima y Nagasaki en 1945.¹¹

La inteligencia artificial se remonta a mediados del siglo XX cuando John McCarthy¹² dispone que es *"the science and engineering of making intelligent machines"*.¹³ Este concepto ha sido integrado a la sociedad, del mismo modo que a los sistemas de defensa de alta tecnología; de esta manera, es como un sistema de lanzamiento de cohetes como lo será el *Raytheon Rafael Área Protección Systems* también conocido como el *Iron Dome* desarrollado entre Israel y Estados Unidos, el que lograría *"interceptar misiles de crucero, sistemas aéreos no tripulados y blancos a corto alcance, como cohetes, artillería, morteros y otras amenazas aéreas"*.¹⁴

En el mismo contexto señalado, la actualidad presenta los *sistemas de armas autónomas letales*, los que son armas capaces de seleccionar, dar seguimiento y atacar sin intervención humana, los que sin duda alguna no cuentan con un control humano significativo y, en suma, no serían capaces de contextualizar la situación, no solo en poder distinguir si es un objetivo militar o civil, sino que más aún, calificar al componente militar que ha sido despojado de las armas o es protegido por los CsDG. Por lo tanto, los sistemas de armas dotados de IA no solo presentan amplios beneficios en lo

táctico u operacional, sino que también exponen una alta incertidumbre en su operación y en el fiel respeto al DICA.

La relación entre el armamento nuclear y la inteligencia artificial es hoy una realidad, tanto que ha logrado formular políticas públicas, decisiones y medidas tendientes a militarizar cada vez más a la inteligencia artificial. Es por esto que ya Estados Unidos ha creado la *Defense Innovation Unit*¹⁵ (DIU) y el *Joint Artificial Intelligence Center* (JAIC), ambos pertenecientes al Departamento de Defensa de Estados Unidos que tienen como objetivo la investigación y desarrollo (I+D) de la inteligencia artificial en materia de defensa nacional. Estados Unidos tiene planes de modernización no solo el sistema balístico o de uso del armamento nuclear, sino que también métodos de modernización del sistema de mando y control, donde la inteligencia artificial desempeñará un papel crucial.¹⁶

Por otro lado, Vladimir Putin señaló que quien controle la IA obtendrá el futuro control del mundo.¹⁷ De esta manera, Rusia da inicio a la carrera por el control de la inteligencia artificial no solo en educación, salud y otras áreas, sino que también en defensa; es por lo anterior que se determinó el desarrollo de un laboratorio de inteligencia artificial para la *Era Military Innovation Technopolis* con el objetivo de dar avances en

11 ALCALDE, Sergi. (12 de junio de 2019). "Las enfermedades causadas por el accidente nuclear de Chernóbil". Obtenido de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/enfermedades-causadas-por-accidente-nuclear-chernobil_14365

12 Mc CARTHY, John, conocido también como el padre de la inteligencia artificial fue un informático quien obtuvo el Premio Turing en 1971 debido a sus grandes contribuciones a la IA. Para más información, visitar el sitio web <https://www.britannica.com/biography/John-McCarthy>.

13 PEART, Andy. (2 de junio de 2017). "Homenaje a John McCarthy, el padre de la inteligencia artificial (IA)". Obtenido de <https://www.artificial-solutions.com/blog/homage-to-john-mccarthy-the-father-of-artificial-intelligence>.

14 DEFENSA.Com (5 de agosto de 2020). "El sistema de armas Iron Dome se fabricará en estados unidos". Obtenido de <https://www.defensa.com/industria/sistema-armas-iron-dome-fabricara-estados-unidos>.

15 Para más información sobre DIU visitar <https://www.diu.mil/>.

16 *Ibidem*, p. 24.

17 VICENT, James. (4 de septiembre de 2017). "Putin says the nation that leads in ai 'will be the ruler of the world'". Obtenido de <https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world>.



defensa a base de esta tecnología. En este sentido Rusia ha dispuesto que:

“Advanced as it may be, an autonomous system cannot perform its functions without a human behind it. Hence, the responsibility for the use of LAWS (Lethal autonomous Weapons Systems) should be with the human who operates or programs the robot system and orders [the] use [of] LAWS.”¹⁸

Mediante la disposición sobre ciertas armas convencionales, Rusia ya ha dado los primeros atisbos sobre responsabilidad en el uso de sistemas de armas dotados con IA.

El problema hoy recae en la posible renovación del sistema de mando y control del armamento nuclear, esto debido a que hemos sido testigos de una serie de errores operativos en los sistemas tecnológicos, lo que no descarta posibles fallas en los sistemas de armas nucleares, que traerán consigo acciones internacionales. Dentro de estos errores tenemos aquellos ocurridos en Estados Unidos el 9 de noviembre de 1979, donde computadoras de los centros de mando nuclear mostraban un masivo ataque nuclear soviético. Felizmente, mediante el análisis satelital se logró demostrar que solo fue una simulación inexplicable. El 3 de junio de 1980 los sistemas de alerta temprana de Estados Unidos determinaron un ataque nuclear de la Unión Soviética, que fue cambiando irrazonablemente tanto en la cantidad de misiles como en la dirección de aquellos, se calificó como un error de la computadora.

Por último, el 26 de septiembre de 1983 el sistema OKO de alerta temprana rusa, detectó el lanzamiento de cinco misiles norteamericanos a territorio de la URSS, lo que fue considerado por su operador como una falsa alarma ya que no se podría iniciar una guerra nuclear con tan solo cinco misiles.¹⁹

Es complejo asegurar el correcto funcionamiento de la IA en los sistemas de armas en nuestros días, donde los ciberataques se han transformado en un método de hacer la guerra, que sin duda alguna puede traer consigo el uso inconsciente del armamento nuclear o de dar respuesta a ataques inexistentes como lo ocurrido en 1979, 1980 y 1983.

De los principios del DICA y el arma nuclear

Christian Russell, miembro del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha referido al principio de humanidad, disponiendo que *“Showing respect for human life entails minimizing killing. Legal and ethical judgment helps humans weigh different factors to prevent arbitrary and unjustified loss of life in armed conflict and beyond”*.²⁰ La humanidad es el principio rector del DICA, esto debido a que su objetivo es asegurar el correcto trato entre los adversarios, esto es respetar la dignidad y la vida humana en base a la compasión y la empatía. Es evidente que el uso de armamento nuclear no sostiene las directrices de la humanidad, esto porque aquel no es capaz de visualizar la realidad

18 Federación Rusa. (9-13 de abril de 2018). “Russia’s approaches to the elaboration of a working definition and basic functions of lethal autonomous weapons systems in the context of the purposes and objectives of the convention”. Obtenido de [https://www.unog.ch/80256edd006b8954/\(httpassets\)/fc3cd73a32598111c1258266002f6172/\\$file/ccw_gge.1_2018_wp.6_e.pdf](https://www.unog.ch/80256edd006b8954/(httpassets)/fc3cd73a32598111c1258266002f6172/$file/ccw_gge.1_2018_wp.6_e.pdf). p. 3.

19 *Ibidem*, p. 20.

20 RUSSELL, Christian (2018). “Heed the call a moral and legal imperative to ban killer robots”. Obtenido de <https://www.hrw.org/report/2018/08/21/heed-call/moral-and-legal-imperative-ban-killer-robots>.



y tratar dignamente a quien es combatiente o a quienes no lo son. El respeto a la dignidad humana refleja la total aceptación de todos aquellos derechos que emanan de la naturaleza humana. Asimismo, la parcialidad y consistencia en el actuar de las fuerzas para con los demás. Por lo anterior, el armamento nuclear no respeta la humanidad en ninguna circunstancia, esto debido a que su uso no responde a un consecuente uso de impulsos lógicos en la causa y efecto, asimismo este no sería un elemento justo para quienes habitan el lugar de detonación para hoy como para mañana debido a los extensos efectos que este produce. Por otra parte, el honor o la rectitud en el actuar desempeñan un papel fundamental en los conflictos bélicos durante toda la historia tanto en occidente como en oriente y que sin duda se vería vulnerado por el uso de armamento nuclear en un conflicto desproporcional.

La proporcionalidad es un elemento esencial en el estudio del derecho internacional de los conflictos armados, entonces para que exista proporcionalidad, la ofensiva no puede ser ejecutada de manera irrazonable o excesiva, por lo tanto, ¿cómo logramos asegurar una correcta proporcionalidad en el CAI (Conflicto Armado Internacional)?, es por lo anterior que se afirma que el arma convencional ya es una medida extrema y desproporcional dependiendo de las circunstancias, más aun, cuando se hace uso del armamento nuclear en respuesta o no de un ataque de la misma naturaleza, debido a los efectos que este produciría en diferentes medioambientes o zonas de conflicto.

En suma, la proporcionalidad responde a diferentes criterios, entre los que encontramos al arma propiamente tal, esto es su alcance y capacidad de destrucción; al medio para repeler otro ataque

de las mismas características y por último donde esta será detonada, esto puede ser un desierto despoblado con baja flora y fauna, un recinto militar que configure un centro de gravedad estratégica u operacional o una ciudad lo que acarrearía efectos totalmente desproporcionales y que atentan contra todas las normas del derecho internacional.

Por otro lado, la distinción es un principio esencial en el derecho internacional de los conflictos armados, el que tiene como objetivo lograr discriminar entre un combatiente y un civil, así como también de aquellos combatientes protegidos por la normativa internacional, como lo son el personal de la salud y aquellos miembros de los servicios religiosos de las Fuerzas Armadas. Las armas nucleares debido a su capacidad de destrucción no son capaces de distinguir a las víctimas de la misma, sino que solo causar destrucción. En suma, no son acordes al principio de distinción.

Contrapuesto a la distinción encontramos a la necesidad militar, el cual es un principio que va a facultar a las fuerzas para poder generar daños colaterales, esto es, producir daños no intencionales o accidentales conforme al resultado que se pretende obtener. La necesidad militar se encuentra hoy en constante enfrentamiento con el principio rector del DICA que es la humanidad, debido a que esta última debe superponerse ante la necesidad militar, ya que siempre será más importante la vida humana antes que los efectos militares que aquella arma produzca. Por lo tanto, la humanidad es aquella reguladora de todo actuar de las fuerzas, por lo cual, el armamento nuclear se vería afectado de manera directa en el uso contra un objetivo militar y en efecto un blanco civil.



Del tratado internacional sobre prohibición de las armas nucleares y el delito

El año 2017 Naciones Unidas impulsó en conjunto a ONG's Ad-Hoc el tratado en cuestión, el que dispone a los Estados firmantes y que ratifican la prohibición expresa de *“desarrollar, ensayar, producir, fabricar, adquirir, poseer, almacenar, ... transferir, o el control, ... recibir la transferencia o el control de armas nucleares, ... usar o amenazar con usar las armas nucleares”*.²¹ Esta normativa no solo tiene como objetivo la prohibición de usar armamento nuclear, sino que también de influir en los Estados partes a adherirse a una política de desarme total del armamento nuclear y entregar las garantías necesarias al Organismo Internacional de Energía Atómica. Es imprescindible mencionar que las grandes potencias nucleares no han firmado ni ratificado el presente tratado, por lo que jurídicamente hablando no estarían sometidos al mismo.

Es menester señalar que el Tratado Internacional sobre Prohibición de las Armas Nucleares tiene un carácter estatal, por lo que solo representa las obligaciones de los Estados para con la comunidad internacional. Por lo anterior, es que no se configura una responsabilidad individual o de mando, sino que una responsabilidad de carácter estatal. Asimismo, es como durante los últimos años se ha atestiguado diversas sanciones internacionales a Irán, debido a que la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) el año 2006 no lograba garantizar la voluntad pacífica

del programa nuclear iraní, en consecuencia, la Unión Europea determinó sanciones contra Irán que afectarían su integridad financiera, energética y de transportes.

Por otro lado, Estados Unidos desde la creación del Estado Islámico (EI) y del programa nuclear iraní, determinó el cierre de comercio entre el país norteamericano e Irán, lo cual afectaría de manera directa la economía del país. De la misma manera, diversos Estados como Canadá, Noruega, Japón, Australia, Suiza y Corea del Sur han restringido sus relaciones con Irán por su programa nuclear.²² Claro está, que las sanciones precedentes han sido determinantes en la campaña contra el programa nuclear iraní y no contra el uso de este armamento, por lo tanto, se puede determinar que aquellas son de carácter preventivo, a diferencia de aquellas estudiadas en este artículo que son con un objetivo punitivo.

Actores intervinientes

El Derecho Penal Internacional juega un rol protagónico en la identificación de los sujetos sometidos a la responsabilidad penal internacional. Debido a su naturaleza, los Estados y en general las instituciones no pueden sufrir penas privativas de libertad, por lo cual quienes pueden ser sujetos a este tipo de sanciones son las personas naturales, basadas en sus actos y no en sus creencias. Por lo tanto, es necesario establecer que la responsabilidad penal internacional correspondería ser aplicada a aquella autoridad que teniendo las facultades requeridas, ordene el uso del arma-

21 Organización de Naciones Unidas (2017). “Tratado internacional sobre prohibición de las armas nucleares”. Obtenido de <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/tectodevms/pages/2417/attachments/original/1571248128/espanol.pdf?1571248128>. p. 3.

22 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (15 de enero de 2018). “Programa nuclear iraní”. Obtenido de <https://www.diplomatique.gouv.fr/es/fichas-de-paises/iran/programa-nuclear-irani/>.



mento nuclear, o en caso de responsabilidad de mando, no evite el uso del mismo; aquel operador del sistema de armas que lo ejecute y, por último, en caso de error en el sistema de IA incorporado al armamento deberá ser responsable del mismo, aquel proveedor o departamento encargado del *software* y/o *hardware*.

Alejado del sistema de responsabilidad penal internacional, encontramos la responsabilidad del Estado, conforme a lo dispuesto para aquellos que ratifican el Tratado Internacional sobre prohibición de armas nucleares, Convenios de Ginebra y toda aquella norma relativa al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Conflictos Armados, acarreado para el Estado agresor indemnizaciones no por los perjuicios materiales o inmateriales causados al sujeto pasivo en la comisión del delito, sino que por la inobservancia de la norma internacional, es por lo anterior que la Comisión de Derecho Internacional²³ dispuso que *“el hecho generador de la responsabilidad internacional por hechos ilícitos no es el daño, sino la violación o el incumplimiento de una obligación internacional”*²⁴ por parte del Estado.

Para el penalista don Gustavo Labatut Glenda, el sujeto penal pasivo en la comisión de delitos de cualquier índole no solo corresponde a la persona que resulta perjudicada de manera inmediata, sino que determina que en su sentido amplio el sujeto pasivo es la sociedad en su conjunto,²⁵ ya

que la ejecución del tipo penal atenta contra las condiciones normales de existencia, para este caso, correspondería el país objetivo de la detonación nuclear y sus pares regionales, debido a la fuerte inestabilidad político-estratégica, económica y social que produciría en la región.

De la responsabilidad penal internacional, su sanción y el tribunal competente

La responsabilidad penal internacional es la consecuencia producida por la comisión de un delito de guerra donde estén involucradas personas naturales por tipos penales establecidos en el ER (Estatuto de Roma), que atenten contra la paz, la guerra y la humanidad. Para el uso de armamento nuclear debemos distinguir a tres posibles actores sujetos activos del delito, entre los cuales apreciamos el mando, el operador y/o el proveedor del sistema tecnológico. Para el primero de los casos corresponde a quien, teniendo las facultades, ordena el empleo del armamento nuclear, a esta autoridad civil o militar también le correspondería la *responsabilidad de mando* la cual se *“establece cuándo un comandante militar debe responder por las atrocidades cometidas por sus subalternos”*.²⁶ Dentro del derecho interno chileno también figuran disposiciones respecto a este tipo de responsabilidad, por lo anterior la Ley N° 20.357²⁷ en su Art. 35° dispone que *“serán sancionados como autores de los*

23 La Comisión de Derecho Internacional perteneciente a Naciones Unidas tiene por objetivo esencial el impulso en el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación. Para más información visitar <https://legal.un.org/ilc/>.

24 AINZENZTALD, Najman (2012). “La responsabilidad internacional de los estados por actos ilícitos, crímenes internacionales y daños transfronterizos”. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29227.pdf>.

25 LABATUT, Gustavo (2011). Derecho penal tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 159.

26 UPRIMNY, Rodrigo (S.F.). “Responsabilidad del mando”. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/column/responsabilidad-del-mando/>.

27 República de Chile (18 de julio de 2016). “Ley N° 20.357, tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y delitos de guerra”. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=1004297>

delitos previstos en esta ley las autoridades o jefes militares o quienes actúen efectivamente como tales, en su caso, que, teniendo conocimiento de su comisión por otro, no la impidieren, pudiendo hacerlo". La responsabilidad de mando requiere de tres elementos copulativos: en primer lugar, el sujeto deberá gozar del mando militar como civil; segundo, debe producirse un hecho punible y, por último, este sujeto no debe haberlo impedido, configurando de esa manera la responsabilidad de mando.

El 25 de septiembre de 1945 en territorio filipino es detenido el general japonés Tomoyuki Yamashita, quien estuvo al mando de la fuerza del Ejército desplegado en las Filipinas, el que mientras combatía en la ciudad de Manila contra las fuerzas norteamericanas torturaron y asesinaron a aproximadamente 700.000 habitantes, de la misma manera en los poblados de Batangas y Luzón. Este general fue procesado bajo los cargos de:

*"omitir ilícitamente y faltar a su deber como comandante de controlar las operaciones de los miembros bajo su mando, permitiéndoles cometer atrocidades brutales y otros crímenes graves contra la población de Estados Unidos, de sus aliados y dependencias, particularmente las Filipinas".*²⁸

El general Yamashita fue sometido a juicio por una comisión militar de Estados Unidos siendo condenado a muerte, considerando que la defensa alegó la inexistencia de comunicación entre el general Yamashita y el cuerpo de ejército que cometió las atrocidades, debido a esta situación Tomoyuki no tuvo la capacidad de establecer un

correcto mando y control sobre los combatientes. El general japonés sería ejecutado por no tener el control efectivo de su tropa y por no haber impedido estas masacres teniendo la capacidad para ello. Cabe destacar que jamás existieron pruebas contundentes sobre aquella omisión, que dio origen concreto a la responsabilidad de mando.



General Tomoyuki Yamashita.

Fuente: fotografía de libre acceso.

Aunque no existen casos relativos al uso de armamento nuclear judicializados, el uso de la analogía es esencial. Para lo anterior, el año 2016 la Corte Penal Internacional condenó por *responsabilidad de mando* a Jean-Pierre Bemba,²⁹ ya que las tropas a su mando cometieron diversas violaciones, asesinatos y saqueos en la República Centroafricana entre 2002 y 2003, siendo procesado por crímenes de guerra del ER y condenado a 18 años de cárcel. Jean-Pierre teniendo previo conocimiento de los actos que cometían sus combatientes no hizo lo posible por evitarlos, considerando la jerarquía que este mantenía sobre los efectivos.³⁰

28 AMBOS, Kai (1999). "La responsabilidad del superior en el derecho penal internacional". S.E. p. 530.

29 Ejerció el cargo de vicepresidente de la República Democrática del Congo, fundador del MLC (Movimiento de Liberación del Congo) fue acusado ante la CPI por crímenes de guerra.

30 BEMBA G., Jean Pierre, The Prosecutor V. N.º ICC-01/05-01/08 (International Criminal Court 8 de junio de 2018).



En síntesis, igual que en el caso anterior se sentenció por responsabilidad de mando, en el caso de uso de armamento nuclear, la autoridad con conocimiento previo al uso de esta, deberá ser acusada ante la CPI y sancionada por la misma, reflexionando sobre la causa, la acción y el efecto.

Para la determinación de la pena debemos remontrarnos al Art. 77° del ER sobre las *penas aplicables* en la comisión de los delitos establecidos en el Art. 5° de la misma norma, sin considerar las diversas y extensas normas del DICA. Respecto a lo anterior y en relación a los delitos vinculantes las penas podrían ser *“la reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o la reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado”*.³¹ En cuanto a la delimitación de la pena, el mismo ER en su articulado 78° prescribe dos grandes factores, en primer lugar, la gravedad del crimen que en razón de las pruebas empíricas podemos presumir su alta seriedad y, por último, las circunstancias personales del condenado como su conducta previa y/o su motivación³² para la ejecución de acto.

Se presume, en base a un razonamiento lógico la devastación, los cientos de miles de muertos y la destrucción del medioambiente proyectable hacia el futuro, por los efectos de la radiación, los rayos gamma y neutrones expulsados por la detonación, significando daños graves e irreparables para la historia de la humanidad, lo que traería consigo para el mando como para

el operador las sanciones más rigurosas con la que dispone el Estatuto de Roma.

El Consejo Consultivo de la Corte Internacional de Justicia ha dispuesto que *“el autor del acto que causa tales consecuencias no puede, en ningún sistema jurídico coherente, librarse de responsabilidad jurídica por haberlos causado”*.³³ En razón de lo precedente, la CIJ determina que no se puede alegar la ignorancia respecto no solo del daño principal, sino que también de los daños secundarios que produciría la detonación de un arma nuclear, del mismo modo este consejo dispone que:

“La utilización de un arma nuclear es un acto deliberado. Los daños a terceros neutrales son su consecuencia natural, previsible y, desde luego, inevitable. El derecho internacional no puede admitir un principio de exclusión de responsabilidad tan contrario a los principios fundamentales de la dogmática jurídica universal”.³⁴

Por lo tanto, el mando como el operador no puede alegar exclusión alguna, sin perjuicio de la legítima defensa, en razón de daños a terceros. Para el operador del material nuclear su responsabilidad se ve amenazada por el procedimiento de toma de decisiones.

En materia militar nacional chilena, el combatiente posee eximentes de responsabilidad penal que para los tratadistas del derecho como lo es Gustavo Labatut, quien lo denomina obediencia jerárqui-

31 Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de Naciones Unidas (2002), *op. cit.*

32 Esta motivación en las ciencias jurídicas es conocida como el elemento subjetivo del tipo penal, en aquel radica la intencionalidad en la comisión del delito, donde se determina si el sujeto activo actuó con o sin dolo, con algún estado mental de demencia u obcecación, que afecten el elemento volitivo y cognitivo de la persona.

33 *Ibidem*, p. 260.

34 Consejo Consultivo de la Corte Internacional de Justicia. (8 de julio de 1996). *op. cit.*



ca, la que "plantea en orden a los actos ejecutados por el inferior en cumplimiento de un mandato del superior";³⁵ eximente que no se atribuye a todos los delitos en el derecho internacional como lo son aquellos contra la humanidad. La amenaza en la que está inserto el operador depende de la licitud o ilicitud de la orden, así como también del cumplimiento sin discusión; la negativa cuando es evidentemente ilegal o cuando se informa la ilegalidad, pero el mando la reitera. Por lo anterior, es que el operador será responsable de ejecutar la orden siempre, ya que esta causal no corresponde a aquellos delitos que atentan contra la humanidad en el derecho internacional, por lo tanto, este deberá ser procesado ante el órgano jurisdiccional respectivo.

En este contexto, y en caso de ocurrir lanzamiento y detonación de armamento nuclear que vulnere la normativa internacional en razón de desperfectos en el sistema de IA, aquellos proveedores de la misma tanto de *software* como *hardware* podrán ser sancionados dependiendo de las capacidades que ofrecieron, las advertencias sobre posibles errores y la interrupción del sistema por terceros. Según lo dispuesto en el Art. 77° N° 2 del Estatuto de Roma, el que dispone como sanción "una multa con arreglo a los criterios enunciados en las Reglas de Procedimiento y Prueba; el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe"³⁶

Es necesario determinar que la intencionalidad juega un rol fundamental en la determinación

de penas, por lo que, de existir dolo en la fabricación, programación y ejecución del sistema de inteligencia artificial del armamento podrán los proveedores ser sancionados con penas privativas de libertad.

Primitivamente, el conocimiento de estas causas corresponderá a los tribunales de justicia internos del Estado, ya que para la Corte Penal Internacional rige el principio de complementariedad, según señalan los coroneles del servicio de Justicia del Ejército Sergio Cea (Retirado) y Ricardo Coronado en su texto *Derecho Militar parte general* "esta (refiriéndose a la CPI) conocerá del crimen, en el evento de que el señalado Estado no sancione a los responsables";³⁷ por lo que el actuar de la CPI será subsidiario a la justicia interna de cada Estado. En suma, el tribunal competente corresponderá originalmente a los penales ordinarios y posteriormente en caso excepcional a la Corte Penal Internacional.

Reflexiones finales

Vivimos realidades que difícilmente puedan ser modificadas, en las que la teoría no es capaz de soportar y que la sociedad aún no puede entender.

El armamento nuclear es un elemento disuasivo con beneficios y amenazas que bordean las 13.400 ojivas a nivel mundial y que pese a los esfuerzos coordinados por Naciones Unidas en base al *Tratado Internacional sobre prohibición de armas nucleares* y demás normas pertinentes seguirán existiendo ya que componen la capacidad militar de aquellos Estados dominantes en el globo y que

35 *Ibidem*, p. 107.

36 *Ibidem*, p. 45.

37 CEA, Sergio & CORONADO, Ricardo (2011). *"Derecho militar parte general"*. Santiago: Legalpublishing Chile. p. 48.



de una u otra manera no firman o no ratifican estos acuerdos, produciendo incertidumbre tanto por los efectos que se pueden producir, como por la responsabilidad que emanaría del hecho.

Al año 2020, el estado de las armas nucleares se ha visto en disminución, esto debido a la campaña internacional de desarme a las que Estados Unidos y Rusia en conformidad al Tratado Nuclear de *New Start*³⁸ del año 2010. Por el contrario, China entre 2019 y 2020 ha aumentado de 290 a 320 ojivas nucleares, lo que refleja la intencionalidad de esta potencia en poseer una capacidad nuclear que la beneficie en su análisis estratégico.

En el cotidiano, la guerra se pronuncia con bajas militares y civiles con el solo empleo de armas convencionales, guiados por las normas y principios del derecho internacional de los conflictos armados. Es por esto, que un eventual empleo de armas nucleares traerá consigo cientos de miles de muertes militares y civiles, la destrucción de propiedad pública y privada y el deterioro del medioambiente que es hoy una de las carteras más importantes de Naciones Unidas, la que se encuentra en alto riesgo. Por lo tanto, el empleo de este armamento en un conflicto armado derivará en sanciones pecuniarias para el Estado ejecutante, como aquellas privativas de libertad para el mando, el operador y/o excepcionalmente a los proveedores de la tecnología, distinguiendo si el empleo del armamento nuclear fue acorde a la legítima defensa o no.

Las sanciones precedentes tienen su génesis en la responsabilidad penal internacional, que es la

consecuencia jurídica por la comisión de algún delito respecto de las personas naturales que intervinieron en el hecho, mientras que el Estado tendrá que responder por la vulneración al *ius cogens* y a los demás tratados internacionales.

Hoy, no todas las decisiones dependen del mando, debido a que la inteligencia artificial está influyendo de manera directa en aquellos sistemas de defensa que pueden o no ser efectivos y que bajo ciberataques tendrán que demostrar su alta capacidad de seguridad y decisión. Sabemos que los errores que la historia nos ha contado sobre los sistemas de armas nucleares no son ajenos a nuestros tiempos y pueden sin duda causar daños irreparables a nuestra sociedad en conjunto, es decir a la comunidad internacional.

En efecto, el uso voluntario o no del armamento nuclear vulnera los derechos humanos y todos aquellos principios rectores del DICA, que son las directrices a través de las cuales se organiza, se ejecuta y se da término a las operaciones de un conflicto armado. La autoridad-mando, sus operadores y hasta los proveedores del sistema tecnológico son sujetos sancionables por parte de los tribunales de justicia. En primera instancia aquellos nacionales y en subsidio la Corte Penal Internacional, aplicando aquellas penas privativas de libertad dispuestas en el ER en su grado máximo.

Además, la novel regulación sobre prohibición de armas nucleares impide el desarrollo, ensayo, adquisición, posesión, almacenamiento, uso y amenaza del armamento, que solo ha sido ratifi-

38 SWISSINFO, Ch (16 de octubre de 2020). "Se estancan las negociaciones entre EEUU y Rusia sobre tratado nuclear New Start". Obtenido de <https://www.swissinfo.ch/spa/se-estancan-las-negociaciones-entre-eeuu-y-rusia-sobre-tratado-nuclear-new-start/46102312>.



cado por 50 países, de los cuales ninguno es una potencia nuclear.

Por último, el armamento nuclear no va a desaparecer, pero debe ser regulado y fiscalizado, con el objetivo de ejercer coerción en las decisiones de aquellos Estados, mandos, operadores y proveedores tecnológicos que poseen este sistema de armas y que ejercen influencia directa en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que según el Art. 16º del Estatuto de Roma, puede hacer de una acusación ante la Corte Penal Internacional un trámite infinito que jamás tendrá sentencia.

Bibliografía

AINZENSTALD, Najman (2012). *“La responsabilidad internacional de los estados por actos ilícitos, crímenes internacionales y daños transfronterizos”*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29227.pdf>.

ALCALDE, Sergi (2019). *“Las enfermedades causadas por el accidente nuclear de Chernóbil”*. Obtenido de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/enfermedades-causadas-por-accidente-nuclear-chernobil_14365.

AMBOS, Kai (1999). *“La responsabilidad del superior en el Derecho penal internacional”*. S.E.

BBC News (7 de agosto de 2015). *“¿Por qué Hiroshima y Nagasaki están habitadas y Chernóbil no?”* Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150807_hiroshima_nagasaki_chernobil_habitantes_men.

BOULANIN, Vincent; LAALMAN, Lora; TOPYCHKANOV, Petr; SU, Fei & PELDÁN, Moa (2020). *“Artificial intelligence, strategic stability and nuclear risk.*

Solna”, Suecia: stockholm international peace research institute.

CEA, Sergio & CORONADO, Ricardo (2011). *“Derecho militar parte general”*. Santiago: Legalpublishing Chile.

Consejo Consultivo de la Corte Internacional de Justicia. (8 de julio de 1996). *“Opinión consultiva de la corte internacional de justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares”*. Obtenido de <https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-es.pdf>.

Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. (2002). *“Estatuto de roma de la corte penal internacional”*. Obtenido de [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf).

DEFENSA.Com (2020). *“El sistema de armas Iron Dome se fabricará en estados unidos”*. Obtenido de <https://www.defensa.com/industria/sistema-armas-iron-dome-fabricara-estados-unidos>.

El Orden Mundial (2019). *“¿por qué EE.UU., China o Rusia no aceptan la jurisdicción de la corte penal internacional?”* Obtenido de <https://elordenmundial.com/por-que-corte-penal-internacional/>.

ESTUPIÑAN, Rosmerlin (2011). *“Principios que rigen la responsabilidad internacional penal por crímenes internacionales”*. Ciudad de México: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Federación Rusa (2018). *“Russia’s approaches to the elaboration of a working definition and basic functions of lethal autonomous weapons systems in the context of the purposes and objectives of the convention”*. Obtenido de <https://www>.



unog.ch/80256edd006b8954/(httpassets)/fc3cd73a32598111c1258266002f6172/\$file/ccw_gge.1_2018_wp.6_e.pdf.

GREPPI, Edoardo (1999). "La evolución de la responsabilidad internacional penal individual bajo el derecho internacional". Obtenido de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdnnf.htm>.

LABATUT, Gustavo (2011). "Derecho penal tomo I". Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Organización de las Naciones Unidas (2017). "Tratado internacional sobre prohibición de las armas nucleares". Obtenido de <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/tectodevms/pages/2417/attachments/original/1571248128/espanol.pdf?1571248128>.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2018). "Programa nuclear iraní". Obtenido de <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/iran/programa-nuclear-irani/>.

República de Chile (2016). "Ley N° 20.357, tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y delitos de guerra". Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=1004297>

SIPRI (2020). "La modernización de las armas nucleares continúa, pero las perspectivas para el control de

armas son sombrías: ya está disponible el nuevo anuario del sipri". Obtenido de <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/nuclear-weapon-modernization-continues-outlook-arms-control-bleak-new-sipri-yearbook-out-now>.

SWISSINFO, Ch (16 de octubre de 2020). "Se estancan las negociaciones entre EEUU y Rusia sobre tratado nuclear New Start". Obtenido de <https://www.swissinfo.ch/spa/se-estancan-las-negociaciones-entre-eeuu-y-rusia-sobre-tratado-nuclear-new-start/46102312>.

RUSSELL, Christian (2018). "Heed the call a moral and legal imperative to ban killer robots". Obtenido de <https://www.hrw.org/report/2018/08/21/heed-call/moral-and-legal-imperative-ban-killer-robots>.

The Prosecutor V. Jean-Pierre Bemba Gombo, N° ICC-01/05-01/08 (International Criminal Court 08 de junio de 2018).

UPRIMNY, Rodrigo (S.F). "Responsabilidad del mando". Obtenido de <https://www.dejusticia.org/column/responsabilidad-del-mando/>.

VICENT, James (2017). "Putin says the nation that lead in ai 'will be the ruler of the world'". Obtenido de <https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world>.

Terrorismo bajo tierra: nuevas medidas de defensa del Estado de Israel

Lucía Margarita Fernández¹

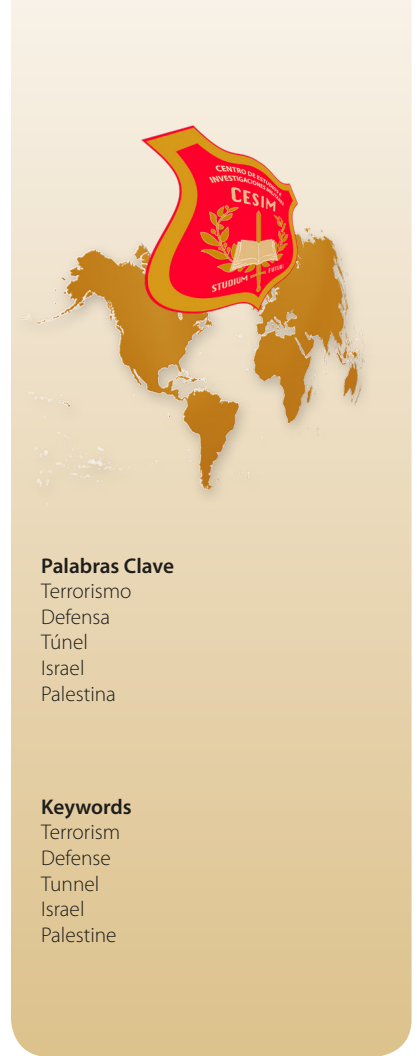
Resumen

El presente artículo estudia los conflictos limítrofes entre Israel y Palestina que provienen desde 1947 hasta la actualidad, y cómo estos son propicios para el origen de células terroristas como Hamás que provocan una amenaza subterránea a la soberanía de Israel. Uno de los objetivos que pretende esta investigación, es comprender y analizar nuevas razones de radicalización extrema proponiendo al territorio como fuente de conflicto y lucha por la supervivencia en el poco territorio que aún queda en Palestina. El segundo objetivo es analizar cómo Israel genera nuevas estrategias de defensa para el cuidado de su población, y cómo se prepara tecnológicamente para modificar su morfología del terreno en territorio propio para la creación de muros sensoriales subterráneos y así combatir el terrorismo bajo tierra. La metodología de análisis implementada es la de analizar el intento de expansión de Hamás en el territorio israelí estudiando el caso del túnel expuesto el 20 de octubre de 2020. Al final del presente artículo se analiza las maniobras empleadas para la prevención de ataques que dieron como resultado una baja en la tasa de víctimas civiles de Israel.

Abstract

This article looks at the border conflicts between Israel and Palestine from 1947 to the present, and how these are conducive to the origin of terrorist cells like Hamas that pose an underground threat to Israel's sovereignty. One of the objectives of this research is to understand and analyze new reasons for extreme radicalization by proposing the territory as a source of conflict and struggle for survival in the little

1 Estudiante avanzada de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Diplomada en Sistemas Informáticos Geográficos para el análisis territorial y capacitada en Modelos Digitales de Elevaciones para el análisis morfológico del terreno en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Centra sus estudios en seguridad internacional.



Palabras Clave

Terrorismo
Defensa
Túnel
Israel
Palestina

Keywords

Terrorism
Defense
Tunnel
Israel
Palestine

territory that remains in Palestine. The second objective is to analyze how Israel generates new defense strategies for the care of its population, and how it prepares itself technologically to modify its terrain morphology for the creation of underground sensory walls to combat terrorism underground. The analysis methodology implemented is that of strategic appreciation of Hamas' expansion into Israeli territory by studying the case of the tunnel exposed on 20th October 2020. At the end of the investigation, I analyze the maneuvers employed to prevent attacks that resulted in a drop in Israel's civilian casualty rate.

Conflictos históricos: la defensa del espacio vital de los Estados del tercer mundo

Hamás, como su nombre indica es el Movimiento de Resistencia Islámica y su origen data de los primeros días de la Intifada o levantamiento palestino de 1987, y su objetivo es el establecimiento de un Estado Islámico en la región de Palestina. Los conflictos del reconocimiento entre Israel y Palestina tienen su origen desde 1947.

Recordando un poco la historia y la situación de contexto, podemos señalar que desde la caída del Imperio otomano el Reino Unido administraba la región de Palestina, la que en su origen se extendía desde el río Jordán hasta el mar Mediterráneo. Previamente y durante la Segunda Guerra Mundial, se solicitó internacionalmente el reconocimiento del Estado judío, ello condujo a que Gran Bretaña al no poder resolver los requerimientos de los movimientos sionistas abandonara Palestina y destinó la cuestión a la Organización de Naciones Unidas. En 1947 la Asamblea publicó la resolución 181, reconocida como el Plan de Partición de Palestina donde se sugería la creación de un Estado árabe (Palestina) y otro judío (Israel), determinando que Jerusalén quedaría bajo tutela internacional. El plan no fue aceptado por Palestina pero sí fue aceptado por Israel.

Continuando con Hamás, según cita su carta fundacional, el Movimiento de Resistencia Islámica surgió para desempeñar su papel luchando por el bien de su creador, sus brazos entrelazados con los de todos los luchadores por la liberación de Palestina. Los espíritus de sus combatientes se encuentran con los espíritus de todos los combatientes que han sacrificado sus vidas en el suelo de Palestina, desde que fue conquistado por los compañeros del Profeta, Allah lo bendiga y le conceda la salvación, y hasta el día de hoy.²



Figura 1: Mapa de la ocupación de Palestina

Fuente: Palestinalibre.org.

Palestina con el transcurso de los años y guerras ha perdido espacio territorial hasta llegar a lo que es hoy con un desmembramiento de territorio cada vez más grande, dividida con Gaza en una zona rodeada por Israel y otros sectores fragmentados al oeste. La implementación de túneles por parte

2 The Avalon Project (1988, 18 agosto). The Avalon Project: Hamas Covenant 1988. Yale Law School. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp



de Palestina es fundamental para el traslado de bienes de una zona a otra y evitar entrar al territorio de Israel. Pero, son un atentado a la soberanía de Israel porque se construyen bajo su tierra y se produce la amenaza de baja intensidad cuando son utilizados con fines terroristas.

Gaza es reclamada también por Israel, cuestión por la cual, Palestina para no desaparecer recurre a la teoría del espacio vital de Friedrich Ratzel, la que expresa que un Estado queda garantizado cuando dispone de suficiente territorio para atender las necesidades de su sociedad. De allí el reclamo en escalada del Movimiento de Resistencia Islámica por una Palestina musulmana con territorio permanente.

El geógrafo alemán postulaba que entre la distribución espacial de los seres vivos y el tamaño de una tierra que no crece, existía un claro contraste del cual se originaba una lucha por los espacios; los seres vivos intentaban ampliar sus territorios a expensas de sus vecinos y la lucha se hacía aguda cuando los organismos ocupaban completamente un espacio restringido. Para los grupos vencidos, la disminución del espacio provocaba hambre, miseria y la decadencia general de su fuerza vital.³

Ratzel expuso desde una concepción orgánica y materialista del espacio, una teoría donde da ciertas características y tamaño que debe tener un territorio para asegurar la proyección de un Estado en el tiempo. Asimismo, consideraba a las fronteras como estructuras que evolucionaban en

virtud de la posibilidad de los pueblos en ampliar sus espacios para asegurar la supervivencia de una población.⁴

Como señala el artículo 15 de la Carta Fundacional de Hamás, el día en que los enemigos usurpen parte de la tierra musulmana, la Yihad se convierte en el deber individual de todo musulmán. Ante la usurpación de Palestina por parte de los judíos, es obligatorio que se levante la bandera de la Yihad. Hacer esto requiere la difusión de la conciencia islámica entre las masas, tanto a nivel regional, árabe como islámico. Es necesario inculcar el espíritu del Yihad en el corazón de la nación para que se enfrenten a los enemigos y se unan a las filas de los combatientes.⁵

Según explica Mohammed Ayoob, los Estados atrapados en las primeras etapas de la creación son más propensos a los conflictos y que gran parte de este conflicto tiene lugar dentro de los Estados, en lugar de hacerlo entre ellos. (...) La dimensión externa es generalmente de carácter secundario y entra en juego en gran medida debido a la existencia de agentes de desorden que no existen dentro de los Estados y arrastrar a actores externos involuntarios a estos conflictos o permitir que dichos actores aprovechen los conflictos internos, convirtiéndolos en interestatales.⁶

Desde sus inicios el grupo tuvo dos ramas totalmente distintas, una militar, las Brigadas Qassam, la que se encarga de la lucha armada contra el Estado de Israel, cuya existencia no fue reconocida

3 PAULSEN B., Abraham (2017). Los aportes de Friedrich Ratzel y Halford Mackinder en la construcción de la geografía política en tiempos de continuidades y cambios. *Espacios*, 5(9), 68. <https://doi.org/10.25074/07197209.9.372>

4 *Ibidem*.

5 The Avalon Project, *op. cit*.

6 AYOOB, Mohammed (2002). Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. *International Studies Review*, 4(3), 27-48. Retrieved November 6, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/3186462>



por Hamás; y por el otro, se encuentra la rama política, cuyo fin es construir escuelas y hospitales, y brindar ayuda a la comunidad en asuntos sociales y religiosos.⁷

La organización terrorista de Hamás es responsable de todos los eventos que suceden en la Franja de Gaza y que provienen de ella, y asumirá las consecuencias de las actividades terroristas contra civiles israelíes.⁸

La conflictiva situación que se desarrolla en la Franja de Gaza se debe a que Hamás ganó las elecciones en 2006, como respuesta el Estado de Israel aplicó un bloqueo en la región por tierra, mar y aire. La consecuencia de la severidad de esta medida incrementó aún más al siguiente año cuando asumió el poder en la Franja de Gaza.⁹

El movimiento de resistencia islámica coaccionó sobre otras organizaciones terroristas para que acepten sus políticas a través de acuerdos que tienen como objetivo preservar la tregua. Su aparato de seguridad redujo el lanzamiento de misiles y los atentados desde la Franja de Gaza y, al mismo tiempo, intentó encauzar a las organizaciones parias para que acepten las reglas del lugar, consideradas apropiadas por parte de Hamás.¹⁰

Entre los años 2009 y 2010 el número de atentados evidenciados disminuyó y hubo significativamente menos lanzamientos de misiles y bombas de mortero desde la Franja de Gaza. En los dos últimos años, desde la *Operación Plomo Fundido*, fueron identificados 261 impactos de misiles en territorio israelí, 158 en el 2009 y 103 durante el 2010. 161 impactos de bombas de mortero fueron identificados, 108 en el 2009 y 53 durante el 2010 (la mitad en diciembre). Además, varios cientos de misiles y bombas mortero fallaron y cayeron en la Franja de Gaza. Los números son menores que los registrados durante los años que precedieron a la *Operación Plomo Fundido*.¹¹

Las acciones posteriores para contrarrestar este accionar y con la necesidad de restringir ataques a lo largo de la frontera de Gaza, Hamás y otras organizaciones terroristas buscaron rutas indirectas a Israel a través de la península del Sinaí y sendas navales desde el mar. El uso de rutas indirectas se puso de manifiesto a través de dos casos de lanzamiento de misiles Grad de 122 mm desde la península del Sinaí a Eilat, la ciudad más sureña de Israel. Los responsables de ambos ataques fueron funcionarios de las Brigadas Izz al-Din al-Qassam de Hamás en la Franja de Gaza.¹²

En el 2012 Israel lanzó la llamada Operación Pilar Defensiva, destinada a matar a Ahmed al Jaabari,

7 BBC News Mundo (2014, 16 julio). Qué es Hamás, el enemigo más obstinado de Israel. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140714_hamas_palestina_israel_gaza_mz

8 *Ibidem*.

9 Anadolu Agency (2020, 2 septiembre). Hamás le da dos meses a Israel para que aplique el alto al fuego en Gaza. <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/hamas-le-da-dos-meses-a-israel-para-que-aplique-el-alto-al-fuego-en-gaza/1961303>

10 Embajada de Israel (s. f.). Terrorismo procedente de la Franja de Gaza a partir de la Operación Plomo Fundido. Recuperado 20 de octubre de 2020, de https://embassies.gov.il/madrid/AboutIsrael/AboutIsraelInfo/Documents/Terrorismo_desde_la_Franja_Gaza_Plomo_Fundido.pdf

11 *Ibidem*.

12 Embajada de Israel (s. f.). Terrorismo procedente de la Franja de Gaza a partir de la Operación Plomo Fundido. Recuperado 20 de octubre de 2020, de https://embassies.gov.il/madrid/AboutIsrael/AboutIsraelInfo/Documents/Terrorismo_desde_la_Franja_Gaza_Plomo_Fundido.pdf



el jefe de operaciones militares de Hamás. La acción israelí fue en represalia por el incremento e intensidad de los ataques (cohetes).

Dos años más tarde, en 2014, Israel lanzó la *operación Margen Protector* como respuesta después de que el brazo armado de Hamás, las Brigadas Azedín al Qasem anunciaron que habían lanzado cohetes contra Israel.¹³

Los reclamos actuales de Israel en función a la violación de su soberanía generaron otro acontecimiento similar en octubre de 2017 donde las fuerzas destruyeron un tipo de corredor subterráneo, razón por la cual lanzó aquella gran operación en 2014, anteriormente mencionada. El ejército israelí consideró que el túnel constituía una “grave e inaceptable violación de la soberanía israelí”, e hizo responsable del mismo al movimiento islamista Hamás, que controla la seguridad en Gaza.¹⁴

Al año siguiente el suceso se repite cuando Israel ataca otra infraestructura subterránea en Gaza. Los militares israelíes informaron el domingo 20 de octubre de 2020 por la mañana que habían atacado 18 posiciones de Hamás en la franja de Gaza, en su segundo ataque en menos de 24 horas, y fuentes oficiales palestinas dijeron que esa acción había acabado con la vida de dos jóvenes de 17 años.¹⁵ Dos meses más tarde, el Ejército de Israel se encargó de destruir otro túnel que Hamás utiliza para atacar su territorio en la Franja de Gaza. Esa vez el ataque no tuvo víctimas.

En los últimos dos años la escalada del conflicto fue en aumento debido a ataques y respuestas entre Israel y los pertenecientes al grupo Hamás. Los ataques incluyeron bombardeos y lanzamientos de globos explosivos. Estos globos explosivos, o globos incendiarios constituyen una fuerte amenaza al medioambiente ya que destruyen miles de hectáreas de bosques naturales y tierras de cultivo al sur de Israel y a quienes conviven en los alrededores.

El conflicto constante entre ambos bandos ha generado una pobreza extrema producto de los bloqueos comerciales y gastos militares. Según las autoridades locales de Israel en el año 2020, registró un 52% de la tasa de pobreza, un 50% de desempleo y un 70% de desempleo juvenil.¹⁶

Túnel terrorista expuesto

En el día 20 de octubre de 2020, por la noche las Fuerzas de Defensa Israelí descubrieron un túnel terrorista expuesto construido por la organización terrorista islámica Hamás, que propondría una vulneración a la soberanía de Israel.

Gracias a las capacidades tecnológicas de la barrera de concreto sensorial subterránea, ubicada a lo largo de la frontera de Israel con la Franja de Gaza, la ruta del túnel fue descubierta como parte del esfuerzo continuo para localizar y neutralizar túneles terroristas. El túnel no llegó a cruzar la barrera de concreto

13 ABC.es (2014, 22 julio). Cronología de los ataques de Israel contra la Franja de Gaza. abc. <https://www.abc.es/internacional/20140710/abci-cronologia-israel-gaza-201407100908.html>

14 Deutsche Welle (www.dw.com). (2017, 31 octubre). Israel bombardeó un túnel en Gaza y murieron 7 palestinos. DW.COM. <https://www.dw.com/es/ejercito-israel%C3%AD-bombarde%C3%B3-un-t%C3%BAnel-en-gaza-y-murieron-7-palestinos/a-41180248>

15 Deutsche Welle (www.dw.com). (2018, 19 febrero). Israel ataca una infraestructura subterránea en Gaza. DW.COM. <https://www.dw.com/es/israel-ataca-una-infraestructura-subterr%C3%A1nea-en-gaza/a-42638555>

16 Anadolu Agency. (2020, 2 septiembre). Hamás le da dos meses a Israel para que aplique el alto al fuego en Gaza. <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/hamas-le-da-dos-meses-a-israel-para-que-aplique-el-alto-al-fuego-en-gaza/1961303>

sensorial y no existió una amenaza directa para la comunidad israelí.¹⁷



Figura 2: Túnel subterráneo excavado por Hamás.¹⁸

La creación de este muro de concreto mantiene el secreto de ser lo “suficientemente profunda” como para bloquear túneles o intentos de túneles que puedan situarse bajo tierra. La infraestructura de esta barrera está basada en una tecnología de punta especial que ha sido adaptada a las características particulares del terreno en la frontera norte, y tiene como propósito prevenir las actividades terroristas subterráneas.¹⁹



Figura 3: Túnel terrorista descubierto por las FDI.

Fuente: <https://www.idf.il/es>

Según explica el profesor y magíster Germán Frechero, las Fuerzas de Defensa de Israel están llevando a cabo desde hace algunos años un proceso de transformación del terreno que tiene como objeto fortalecer la infraestructura defensiva a lo largo de las fronteras, usualmente compuesto por una combinación de cerca de seguridad (o “*technical fence*”), murallas modulares tipo “*T-wall*”, y posiciones o puestos de observación distribuidos a lo largo de las fronteras ocupando terreno tácticamente ventajoso. Todo el conjunto posee elementos electromecánicos de detección, que se activan por contacto disparando una alarma a la que responden rápidamente las patrulla israelíes. Incluso si un incursor logra cruzar la cerca, sus huellas son fácilmente rastreables por los elementos de respuesta rápida.

En Gaza, la citada infraestructura comprende la extensión de las barreras físicas por debajo de la superficie, dotadas además de tecnología de detección acústica y sísmica, con el fin de brindar alerta temprana sobre la construcción de túneles y posibilitar su neutralización efectiva (esto es, antes de que puedan ser utilizados). Israel empleó también esta tecnología para detectar y neutralizar túneles a través de la Blue Line provenientes de El Líbano durante la Operación “*Northern Shield*”, entre diciembre de 2018 y enero de 2019.²⁰ En resumen, el objetivo de esta cerca es reforzar el suelo y a su vez recabar información tanto acústica como sísmica.

17 Fuerzas de Defensa de Israel (2020, 20 octubre). Las FDI exponen un túnel terrorista. <https://www.idf.il/es/minisites/terror-y-amenazas/las-fdi-exponen-un-t%C3%BAnel-terrorista/>

18 AJN Agencia de Noticias. (2020, 22 octubre). <https://agenciaajn.com/noticia/el-ejercito-israeli-asegura-que-tunel-subterranedo-que-cruzaba-desde-gaza-hacia-israel-fue-excavado-por-hamas-154353>

19 Aurora. Sitio informativo de Israel. (2020, 19 enero). Israel despliega sensores para detectar túneles en la frontera con el Líbano. <https://www.aurora-israel.co.il/israel-despliega-sensores-para-detectar-tuneles-en-la-frontera-con-el-libano>

20 Profesor Mg. Germán Frechero en la clase “Conflicto Armado, continuidad y cambio en el Medio Oriente contemporáneo”, Seminario de tópicos políticos IV: estudios regionales, Universidad Argentina de la Empresa, 22 de octubre de 2020



La barrera de concreto sensorial, que en los últimos años ha estado en construcción y se completará pronto, proporcionó la información necesaria para que las fuerzas de ingeniería de las FDI localizaran el túnel terrorista.²¹ En simples palabras, el muro de concreto está construido tanto bajo tierra como en la superficie, siendo los sensores sísmicos y acústicos del muro subterráneo los que dan aviso a los oficiales de las FDI sobre cualquier movimiento extraño bajo tierra como pueden ser las excavaciones de túneles.

Fuerzas de la Defensa de Israel

El uso de túneles plantea una carrera armamentística clandestina con Hamás y Hezbollah propio de las incipientes guerras modernas. Asimismo, impone a las Fuerzas de Israel una inversión continua en inteligencia, tecnologías y tácticas de defensa más eficientes.

Los primeros túneles en la Franja de Gaza, se cavaron manualmente. En la actualidad, Hezbollah y Hamas tienen la tecnología para hacer que la construcción de túneles sea más fácil, rápida y silenciosa. Incluso es posible para ellos controlar la firma acústica de las operaciones de excavación y ocultar las entradas de trabajo y el material de construcción de la vigilancia aérea.²²

Más allá de la creación de un muro de concreto sensorial subterráneo y además de otras estrate-

gias contraterroristas, las FDI cuentan con cuatro sistemas de salvamento para prevenir bajas civiles ante cualquier ataque externo.

En primer lugar, se encuentra la alerta en tiempo real, en caso de que un cohete o proyectil de mortero se dirija a una zona poblada, la alarma de peligro debe ser precisa y confiable para que la población encuentre refugio lo antes posible.²³

A lo largo de la Operación "Margen Protector" las Fuerzas contaron con un Sistema de Defensa antimisiles denominada Cúpula de Hierro. Esta tiene la capacidad de detectar e interceptar cohetes dirigidos a zonas pobladas de Israel, haciendo que el cohete golpee la tierra y prevenga el impacto a los asentamientos civiles.²⁴

Otra estrategia es la preparación del personal de Comando de Defensa Civil, capacitado para instruir universalmente a la población ante eventuales ataques. Estas instrucciones que reciben previenen víctimas fatales.²⁵

Por último, la función del Centro de Comando Medio Nacional está listo para reaccionar ante cualquier emergencia. Los médicos oficiales se encuentran preparados para cualquier situación imprevista, incluyendo el combate no convencional, ataques químicos, o guerra atómica o biológica.²⁶

21 Fuerzas de Defensa de Israel (2020, 20 octubre), *op. cit.*

22 Hoshovsky, H. (2019, 23 octubre). The Underground Arms Race in the Middle East. JINSA. <https://jinsa.org/the-underground-arms-race-in-the-middle-east/>

23 Fuerzas de Defensa de Israel (2017, 19 diciembre). Esta es la razón del porqué la baja tasa de víctimas civiles de Israel se mantuvo baja. <https://www.idf.il/es/minisites/ham%C3%A1s/esta-es-la-raz%C3%B3n-del-porqu%C3%A9-la-baja-tasa-de-v%C3%ADctimas-civiles-de-israel-se-mantuvo-baja/>

24 *Ibidem.*

25 *Ibidem.*

26 *Ibidem.*



Reflexiones finales

A modo de cierre, podemos ver que el territorio en sí es la forma de supervivencia de un Estado y para poder permanecer en el tiempo; es darle a su población un gobierno, una nación, un espacio territorial y una soberanía. Un Estado con su soberanía en peligro, provoca una respuesta por parte de la población que se ve vulnerada y genera grupos insurgentes que buscan por medios bélicos recuperar su espacio vital en el territorio.

La estrategia israelí de defensa contra el terrorismo demuestra una adaptación al terreno beneficiándose ellos de la morfología de su tierra. La instalación de cercas subterráneas y muros a lo largo de la zona de conflicto, como maniobra para la protección de la soberanía, es una realidad para defender la misma de los túneles creados por Hamás.

Esta amenaza invisible, se hace manifiesta gracias a la tecnología sísmica que permite la escucha y detección de cualquier maniobra que ocurra bajo el suelo. Se trata de hacer sensorial lo invisible.

El conflicto entre ambos continuará a lo largo de los tiempos por las difusas líneas de límites territoriales y el afán de Hamás por recuperar más tierras. Los principales perjudicados son los jóvenes de ambas comunidades que no pueden hacer frente a la realidad que deviene del conflicto. El reclutamiento de niños y adolescentes por parte de Hamás no hace más que repetir el discurso de permanente conflicto y nacionalismo que es interpretado como una amenaza.

Desde la ONU se condenan los actos de incitación por parte de Hamás, pero también destaca por

parte de Israel la falta de iniciativa a detener las construcciones de asentamientos en el territorio palestino ocupado, siendo esto uno de los obstáculos principales para las iniciativas de paz.

Las provocaciones de Hamás perjudican los esfuerzos de apoyo del pueblo de Gaza y la reconciliación intra-palestina, según expresaba el coordinador para el proceso de paz en Oriente Medio ante el Consejo de Seguridad, Nickolay Mladenov. Asimismo, resaltó la importancia de mantener un liderazgo y voluntad política en la región para lograr una paz duradera, sin ello, otra generación de israelíes y palestinos estará destinada a la búsqueda en vano de una paz difícil de alcanzar.²⁷

Cada vez son más visibles los resultados de esta constante lucha, con miles de muertes, juventudes desechas y sin poder insertarse laboralmente, todo lo anterior acompañado de una pobreza que va en aumento.

Bibliografía

- ABC.es (2014, 22 julio). *Cronología de los ataques de Israel contra la Franja de Gaza*. abc. <https://www.abc.es/internacional/20140710/abci-cronologia-israel-gaza-201407100908.html>
- Anadolu Agency (2020, 2 septiembre). *Hamás le da dos meses a Israel para que aplique el alto al fuego en Gaza*. <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/hamas-le-da-dos-meses-a-israel-para-que-aplique-el-alto-al-fuego-en-gaza/1961303>
- Aurora. Sitio informativo de Israel (2020, 19 enero). *Israel despliega sensores para detectar túneles en*

27 Noticias ONU. La ONU condena los actos de provocación de Hamas. (2019, 29 marzo). <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453511>



- la frontera con el Líbano*. <https://www.aurora-israel.co.il/israel-despliega-sensores-para-detectar-tuneles-en-la-frontera-con-el-libano>
- AYOOB, Mohammed (2002). *Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism*. *International Studies Review*, 4(3), 27-48. Retrieved November 6, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/3186462>
- BBC News Mundo (2014, 16 julio). *Qué es Hamás, el enemigo más obstinado de Israel*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140714_hamas_palestina_israel_gaza_mz
- Deutsche Welle (www.dw.com) (2017, 31 octubre). *Israel bombardeó un túnel en Gaza y murieron 7 palestinos*. DW.COM. <https://www.dw.com/es/ejercito-israel%C3%AD-bombarde%C3%B3-un-t%C3%BAnel-en-gaza-y-murieron-7-palestinos/a-41180248>
- Deutsche Welle (www.dw.com). (2018, 19 febrero). *Israel ataca una infraestructura subterránea en Gaza*. DW.COM. <https://www.dw.com/es/israel-ataca-una-infraestructura-subterr%C3%A1nea-en-gaza/a-42638555>
- Embajada de Israel (s. f.). *Terrorismo procedente de la Franja de Gaza a partir de la Operación Plomo Fundido*. Recuperado 20 de octubre de 2020, de https://embassies.gov.il/madrid/AboutIsrael/AboutIsraelInfo/Documents/Terrorismo_desde_la_Franja_Gaza_Plomo_Fundido.pdf
- Fuerzas de Defensa de Israel (2017, 19 diciembre). *Esta es la razón del porqué la baja tasa de víctimas civiles de Israel se mantuvo baja*. <https://www.idf.il/es/minisites/ham%C3%A1s/esta-es-la-raz%C3%B3n-del-porqu%C3%A9-la-baja-tasa-de-v%C3%ADctimas-civiles-de-israel-se-mantuvo-baja/>
- Fuerzas de Defensa de Israel (2020, 20 octubre). *Las FDI exponen un túnel terrorista*. <https://www.idf.il/es/minisites/terror-y-amenazas/las-fdi-exponen-un-t%C3%BAnel-terrorista/>
- HOSHOVSKY, H. (2019, 23 octubre). *The Underground Arms Race in the Middle East*. JINSA. <https://jinsa.org/the-underground-arms-race-in-the-middle-east/>
- La ONU condena los actos de provocación de Hamas*. (2019, 29 marzo). Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453511>
- MAKLUF FREIG, S. (2014, 22 abril). *Mapa de la ocupación de Palestina* [Ilustración]. Palestinalibre.org. <https://palestinalibre.org/articulo.php?a=49848>
- PAULSEN B., Abraham (2017). Los aportes de Friedrich Ratzel y Halford Mackinder en la construcción de la geografía política en tiempos de continuidades y cambios. *Espacios*, 5(9), 68. <https://doi.org/10.25074/07197209.9.372>
- The Avalon Project (1988, 18 agosto). *The Avalon Project: Hamas Covenant 1988*. Yale Law School. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp

Defensa y el constituyente

Jaime Abedrapo¹

Resumen

Parece oportuno reflexionar acerca de los posibles alcances que puede tener la discusión en la Asamblea Constituyente respecto del sector defensa, de manera de propender a entregar argumentos que permitan cautelar el interés nacional respecto a las reformas que se puedan introducir en materia de competencias o funciones de las propias Fuerzas Armadas. Cabe contextualizar que los requerimientos por un nuevo pacto social se deben a un Cambio de Época, el que conlleva profundos cambios culturales relativos a los valores expresados por la ciudadanía, y va acompañado de una especial revisión de la institucionalidad heredada desde los tiempos de la modernidad. En tal sentido, observar los fundamentos de la propia nacionalidad podrían darnos luces respecto al tenor de las reformas institucionales que se plantearán en el debate constitucional.

Abstract

It seems appropriate to reflect on the possible scope that the discussion in the Constituent Assembly may have regarding the defense sector, to tend to deliver arguments that allow the national interest to be safeguarded with respect to the reforms that may be introduced in matters of competencies or functions of defense the Armed Forces themselves. It should be contextualized that the requirements for a new social pact are due to a Change of Epoch. Which entails profound cultural changes related to the values expressed by citizens and is accompanied by a special review of the institutionalism inherited from the times of modernity. In this sense, observing the foundations of one's own nationality could shed light on the tenor of the institutional reforms that will be proposed in the constitutional debate.

1 Doctor en el derecho y relaciones internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Autónoma de Madrid, cientista político y periodista (UGM), exsubdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Actualmente director de la Escuela de Gobierno de la Universidad San Sebastián (USS).



Palabras clave

Sector defensa
Fuerzas Armadas
Constituyente
Cambio de Época
Nueva Constitución

Keywords

Sector Defense
Armed forces
Constituent
Change of Epoch
New Constitution



Introducción

En el marco del proceso de elección de quienes serán miembros de la Convención Constituyente, tras el plebiscito del 25 de octubre de 2020, pareciera relevante analizar la situación de las Fuerzas Armadas en el contexto de sus funciones y atribuciones en la Carta Fundamental, ya que posiblemente serán objeto de análisis respecto a los cambios sociales y culturales que estamos evidenciando en este Cambio de Época.

En tal sentido, pareciera oportuno revisar las reformas al sector por medio de los trámites legislativos que han dado una nueva estructura orgánica al sector defensa, luego de la reforma implementada el 2010. Además de considerar algunos elementos a la luz de los hechos de corrupción detectados en el sector. Todo ello para dar contexto en el año en el cual se redactará una nueva Constitución en el país.

Como antesala podemos afirmar que debido a la relevancia de las organizaciones de la defensa y seguridad que cuentan con el monopolio del uso legítimo de las armas, lo que en sí mismo presenta la relevancia de que estas instituciones permanentes deben estar bien definidas respecto sus competencias y atribuciones en el texto constitucional, ya que estas son uno de los pilares de la república.

Resulta conveniente soslayar que, desde la perspectiva conceptual y estratégica, recogida de la propia evolución de los Libros de las Defensa en Chile, la seguridad se ha complejizado en su concepción. Por lo tanto, no se considera un asunto eminentemente de las Fuerzas Armadas, sino que ha ganado protagonismo el enfoque multidimensional desde donde se analizan las

tendencias en materia de seguridad nacional, cuestión que podría incentivar –en el debate constituyente– un papel distinto al actual por partes de las FF.AA. en la Carta Fundamental.

En efecto, han emergido temas relevantes que escapan a las funciones clásicas de las Fuerzas Armadas, por lo cual entre los 155 miembros que compondrán el constituyente pudiera plasmarse una perspectiva distinta para ellas en vista al empleo de sus capacidades estratégicas frente a las amenazas o riesgos que se aprecian sobre el Estado en un contexto global con profundos cambios políticos, sociales y culturales. Al respecto, cabe sostener que desde que se conciben las amenazas y los riesgos desde la perspectiva multidimensional, las respuestas por parte de los Estados deben tender a ser integrales y su eficacia se ha hecho sinónimo de una mayor articulación de sus propias capacidades.

Dicha orientación desde lo teórico-conceptual de la defensa, intentó plasmarse con mayor o menor éxito desde la entrada en vigor de la ley N° 24.424 del 2010, en la que se implementaron cambios relevantes en la organización del Ministerio de la Defensa Nacional. No obstante, posiblemente en el debate constituyente se ampliará la mirada hacia una visión más sistémica por sobre una sectorial, evitando considerar únicamente las perspectivas de los propios incumbentes en asuntos de defensa e intentando innovar en el sector.

Por tal razón, parecen obvias las dudas respecto al nivel político y político estratégico de la discusión en el Constituyente, en este caso, respecto a las funciones, competencias y la propia organización del sector defensa que podrían finalmente resolverse en la próxima discusión constitucional. Sin embargo, debemos consignar que la democracia



representativa está siendo cuestionada, inclusive el sector defensa, en términos generales por falta de legitimidad de sus instituciones, por lo que el soberano –el pueblo– ha sido prístino en el mandato respecto a la discusión constitucional.

Lo riesgoso del proceso es que finalmente la baja valoración y desconfianza de las instituciones de la seguridad y defensa, motivado por los “abusos” y hechos de corrupción evidenciados en el manejo de recursos públicos, sea un contexto que tienda a que los miembros de la asamblea desoigan razonamientos propios de la seguridad nacional y pueda existir la tentación de volver a “politizar” a las Fuerzas Armadas, sobre todo en disposiciones constitucionales respecto a ascensos y retiros o incluso en asunto relativos al papel o función asignado a ellas en la futura Constitución.

En tal sentido, resulta necesario entregar opiniones fundadas para el desarrollo de una mirada política y estratégica, además de una prospectiva de la situación de seguridad nacional en el actual contexto regional y mundial, sin lo cual resultará difícil centrar la discusión respecto a las políticas de Estado según objetivos trazados a mediano y largo plazo. Por cierto, ello permitiría un debate más informado respecto a la situación geoestratégica del país, para lo cual se debe contar con Fuerzas Armadas que permitan mitigar las amenazas y riesgos, además de ser un canal de cooperación a la propia seguridad regional y mundial.

En definitiva, resulta relevante promover desde el propio MDN y de las demás reparticiones como la Cancillería y otros órganos del Estado, además de las universidades y centros de estudios, una

mirada estratégica respecto del papel que deben cumplir las instituciones de seguridad y defensa en la protección de los intereses de nuestra nación.

En consecuencia, cabe señalar que debido a un mundo que cambia de paradigma y de conceptualización en materias de seguridad, tendiendo a ampliar su visión en un sistema internacional bastante incierto y con tendencias anárquicas, será muy posible que se perciba a las Fuerzas Armadas con nuevas funciones o responsabilidad que exceden la función clásica de la defensa territorial.

Compartimos con Patricio Zapata que *“una nueva Constitución no es partir de cero en el sentido de que es una decisión que no está atada a decisiones anteriores, que no está limitada en cuanto a lo que se ha decidir por reglas que le son anteriores. Si lo hace, sin embargo, no es porque esté obligado a ello por ellas, sino porque considera que son suficientemente adecuadas, que es precisamente la manera de afirmar nuestra continuidad con nuestra historia”*.² En tal sentido, reconocer nuestra historia y desarrollo del sector defensa sería en extremo útil para que el constituyente pueda discernir de mejor manera que será el espacio y papel constitucional en la que se enmarca el sector de la defensa nacional en general y de las Fuerzas Armadas en particular.

En esta perspectiva, el presente artículo se divide en tres apartados que intentan contextualizar aspectos relevantes de los cambios que se aprecian a nivel cultural y que muy posiblemente estarán presentes en el debate constitucional. Primeramente, una presentación general y amplia del capítulo XI destinado a las Fuerzas Armadas en la Constitución vigente; un segundo relativo a las

2 ZAPATA, Patricio. *La Casa de todos y todas. La Nueva Constitución que Chile merece y necesita*. Ediciones UC. Santiago, 2020, p. 62.



demandas por reconocer la diversidad de *ethos* que componen nuestra nación; para, finalmente, presentar aspectos propios de la defensa que pudieran modificarse respecto a los principios emergentes que eventualmente pudieran plasmarse en la futura Constitución.

Aspectos y características fundamentales de las Fuerzas Armadas en el actual texto constitucional

- Capítulo XI: Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública. (art. 101 al 105).
 - Misión: *"Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional"* (Art. 101).
 - Se les entrega el monopolio de las armas (Art. 103).
 - Se componen por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
 - Característica principal: *"son esencialmente obedientes y no deliberantes"*... Además, *"son profesionales, jerarquizadas y disciplinadas"* (art. 101).
 - Formación de las Fuerzas Armadas y de seguridad y orden (art. 102): *"La incorporación de las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros solo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y empleados civiles que determine la ley"*.
 - Designación de los comandantes en jefe (art. 104): *"...serán designados por el presidente de la república de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad... El presidente de la república, mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá*

llamar a retiro a los comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período" (4 años).

- Nombramientos, asensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros. (art. 105). *"Temas relativos a decreto supremo en conformidad a la ley orgánica constitucional ..."*

Al respecto de estos temas, podríamos esperar en el debate constitucional propuestas tendientes a la separación del capítulo para las Fuerzas Armadas y las de Seguridad Pública (Carabineros e Investigaciones), básicamente porque las segundas dependen del ministerio encargado de la seguridad pública y porque las demandas por reformar a las policías parecieran indicar que posiblemente los asuntos de seguridad ciudadana serán comprendidos con un enfoque diferente al presente en la Constitución actual.

En tal sentido, no se descarta la posibilidad de que constituyentes propongan que las Fuerzas Armadas estén incorporadas en un capítulo relativo a servicios públicos, lo que tendería a quitarles relevancias en el marco constitucional y con ello bajar los quorum en caso de querer modificar sus leyes orgánicas en el Congreso Nacional.

Desde otra perspectiva, quienes observen en el sistema internacional una tendencia hacia una mayor incerteza o inseguridad, en consonancia con el descrédito de las organizaciones internacionales, posiblemente estén interesados en proponer que el sector de la defensa quede normado en un capítulo que atienda a la *Seguridad Nacional*. Ello con el fin de especificar la misión constitucional de las Fuerzas Armadas y evitar que se les asigne



nuevas funciones, las que exceden la defensa territorial (visión clásica de la defensa).

Cabe tener en consideración que no es descartable que tras el debate constitucional se plasme la necesidad de que cada rama de la defensa y Carabineros unifiquen la formación en una única escuela para oficiales y suboficiales. Evitando la segregación o el denominado “clasismo” al interior de estas. En el caso de la defensa, sería desconocer la formación diferente que se imparte en los oficiales y suboficiales al objeto de diferenciar las funciones que la propia defensa requiere.

Al respecto, hay que señalar que por formación técnica se entiende una orientada hacia lo práctico de modalidad secundaria, con conocimiento específico; mientras que el profesional, es una persona que se especializa en un área del conocimiento, en este caso, de las ciencias militares.

Si se intentara unificar la formación en una escala única en las Fuerzas Armadas, se confundirá la necesidad de establecer criterios de mérito para ingresar a las escuelas matrices de formación castrense con los tipos de funciones que el sector defensa requiere.

A no dudar serán estos y otros asuntos los que se presentarán en el constituyente respecto al papel de las Fuerzas Armadas, sin embargo, el presente artículo pretende insertar la discusión relativa al sector defensa en consonancia con el Cambio de Época.

El sector defensa y los cambios culturales de la sociedad

Son múltiples las manifestaciones y evidencias de la transición de un período de modernidad a uno posmoderno, cuyo impacto es profundo en la legitimidad de las instituciones de la república.³ Este proceso es lo que muchos autores han denominado un Cambio de Época. El mismo Papa Francisco lo ha caracterizado⁴ de esa manera.

Dentro de los muchos aspectos que se manifiestan en una revisión profunda de las corrientes de pensamiento que han ordenado el sistema internacional actual en los último cuatro siglos, destaca el racionalismo cartesiano que derivó, especialmente en Occidente, en la conformación de un sistema internacional que ha tendido a homogeneizar las directrices de la gobernanza mundial tras el motor del capitalismo que primeramente avanzó hacia la construcción de identidades nacionales, para luego intentar superar dicho estadio hacia un sistema financiero integrado y sin fronteras.⁵ *“La mayoría de nosotros siempre vivirá de manera local: en nuestras comunidades, estados o países. Pero la globalización significa que, al mismo tiempo, formamos partes de una comunidad global... ni siquiera los políticos más poderosos pueden revocar estas leyes de la economía, aunque lo intente...”*⁶

En la actualidad dichas estructuras políticas y sociales, tanto en la estructura de Estado Nación clásica como en la gobernanza financiera mundial, se encuentran bajo una presión proveniente desde movimientos sociales por reformas estructurales

3 ARQUEROS, Claudio; AYLWIN, Mariana; CUBILLOS, Marcela; CARRASCO, Daniela; ABEDRAPO, Jaime y DONOSO, Francisco. Tensiones, Emociones y Malestares en el Chile Actual. USS – FJG. Santiago, 2020.

4 RAMOS, Gerardo Daniel, “Teología del cambio de época y el Papa Francisco en la TCE”. 2019 <https://www.researchgate.net/pro> STIGLITZ, Joseph. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus. Argentina, 2006.

6 *Ibidem*, pp. 50-51.



en la morfología del poder político y económico, sobre todo, por colectivos que se han sentido marginados o descartados socialmente respecto a sus identidades, derechos ancestrales y/o culturales antropológicos.⁷

Al respecto, José Bengoa, entre muchos otros autores, vienen planteando hace décadas la emergencia indígena en América Latina, que se puede también apreciar en otros continentes como el africano, que están precisamente evidenciando movimientos políticos y sociales que intentan contrarrestar el orden político y social moderno. Bengoa nos señaló a mediados de la primera década de este siglo que *“ha cambiado radicalmente la perspectiva de las demandas indígenas de los años setenta (siglo XX). En estos años los indígenas demandaban en primer y casi único lugar, recursos. Fueron movimientos agraristas, en el sentido de lucha por la tierra, por un espacio donde vivir, trabajar. Es por ello por lo que siempre fueron considerados campesinos. En esos años no se mostraban la diferencia étnica como un aspecto principal”*⁸. Situación que hoy ha mutado radicalmente en la misma sintonía o dirección que lo ha hecho el propio derecho internacional público,⁹ el que ha sido objeto de demandas de pueblos aborígenes y/o grupos étnicos que intentan revitalizar tradiciones, estilos de vidas y derechos según sus propios paradigmas o cosmovisiones, conculcados o irrespetados por las estructuras de los Estados Nacionales. En este sentido, hemos sido testigos en países como Nueva Zelandia o en otros países latinoamericanos, como Ecuador,¹⁰ a

través de sus propias discusiones constitucionales de cómo se han abierto los Estados a nuevas morfologías de sus estructuras políticas. Ello con el objeto de responder a esta nueva realidad que se acentúa en la posmodernidad.

La tendencia es que esas nuevas estructuras e institucionalidad reconocen la diversidad. En los hechos han mantenido la unidad territorial del Estado en base al reconocimiento constitucional de los diversos pueblos que conforman a la nación. Según el propio Bengoa *“actualmente se exige que la sociedad y el Estado reconozcan que existen colectivos indígenas: “pueblos indígenas.” Demanda de una sociedad multiétnica, multicultural. Varios pueblos en una misma nación.”*¹¹

En tal sentido, debemos recordar que las Fuerzas Armadas han sido vectores y actores centrales en la construcción de la nacionalidad chilena desde los años de independencia – república independiente, por lo que el proceso de revisión, resistencia o cambio cultural que está en marcha respecto a los nuevos requerimientos institucionales que el país discute y, sobre todo, discutirá respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas en Chile se dará en medio de un conflicto abierto y violento en el marco de la macrozona sur del país. Por ello, en dichas circunstancias, las Fuerzas Armadas estarán siendo objeto de presiones para que, por un lado, mantenga el estado de derecho a través de excepciones constitucionales, mientras que, por otro lado, estará siendo objeto de análisis y

7 ABEDRAPO, Jaime. *Derecho al Desarrollo de los Pueblos*. Editorial Tirant Lo Blanch, Santiago, 2019.

8 BENGEO, José. *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. 2007. Santiago, Chile, p. 128.

9 A modo de ejemplo, Ver el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Declaración y el Convenio N° 169 de la OIT. <https://www.ohchr.org/documents>.

10 RIVADENEIRA, Ramiro. *Derecho Indígena reconocido en la constitución política de la República*. <https://www.derechoecuador.com>. 2005

11 BENGEO, *op. cit.*, p. 129.



discusión respecto a sus funciones y atribuciones en el marco de la seguridad interna.

Aunque algunos “modernistas” insistan en que la violencia emanada desde La Araucanía es solamente un asunto de la seguridad pública, se siguen enmarcando en la lógica de los pactos (constituciones) modernos propios de la fundación de la república. Al respecto, debemos recordar que desde 1997 el espiral de violencia ha venido creciendo en dicha región, y que posteriormente se ha expandido a la Macrozona sur, sin que por medios políticos se haya conseguido superar el conflicto que viene incubándose desde el incumplimiento del Estado de Chile respecto a los acuerdos de Quilín, suscrito entre los mapuches y los conquistadores antes del nacimiento de la república independiente.¹²

Lo señalado posiblemente tendrá implicancias en el debate respecto al papel o función que las Fuerzas Armadas deberán cumplir en dicho escenario y, por cierto, tendrá implicancias en la propia discusión constitucional respecto a las competencias y atribuciones que se les establecerán en la Carta Fundamental. En efecto, el debate en el constituyente se dará en momentos en que las policías están siendo evidentemente superadas por el accionar de la Coordinadora Arauco - Malleco (CAM), a través de los denominados Órganos de Resistencia Territorial (ORT), lo que hará bastante complejo el escenario sobre el cual el constituyente abordará la causa histórica de reivindicación cultural, política, social y económica de los pueblos indígenas.

En consecuencia, podemos afirmar que la emergencia indígena está teniendo un impacto real en asuntos que hace pocas décadas hubieran sido impensables respecto a las reformas estructurales que el país hoy parece estar dispuesto a debatir y, posiblemente, implementar. Por ello, podemos observar que la crítica al Estado respecto a su legitimidad de origen en cuanto a su relación con los pueblos indígenas va en aumento, ya que, en aproximadamente 210 años de independencia y tiempos modernos se ha defendido constitucionalmente la idea de un solo pueblo, una sola nación y un solo Estado.

Muy lejos parecieran estar quedado las palabras de un hombre que influyó en la construcción de la nación y cuya visión ha tenido eco hasta hoy en la institucionalidad del país, nos referimos a Diego Portales, quien sostenía que *“El orden social se mantiene en Chile por el peso de la noche y porque no tenemos hombres sutiles, hábiles y cosquillosos: la tendencia casi general de la masa al reposo es garantía de la tranquilidad pública...”*¹³

Desde otra perspectiva, la crisis de las instituciones de la república en Chile es multicausal, pero en línea con las ideas de un cambio cultural que se advierten en nuestra sociedad, cabe relevar en el contexto posmoderno las consecuencias del marcado individualismo que ha permeado a toda la sociedad, lo que ha venido paulatinamente erosionando el tejido social del país. Ello se ha manifestado en un malestar o frustración de la ciudadanía que ha quedado de manifiesto de

12 PARICÁN, Fernando y ÁLVAREZ, Rolando. La nueva Guerra de Arauco: la Coordinadora Arauco - Malleco y los nuevos movimientos de resistencia mapuche en el Chile de la Concertación. 1997-2009. <https://www.comunidadhistoriamapuche.cl/wp-content/uploads/2016/06/Pairican-Fernando-La-Nueva-guerra-de-arauco.pdf>

13 Carta de Diego Portales a Joaquín Tocornal (16 de julio de 1832). [https://es.m.wikisource.org/wiki/Carta_de_Diego_Portales_a_Joaquin_Tocornal_\(16_de_julio_de_1832\)](https://es.m.wikisource.org/wiki/Carta_de_Diego_Portales_a_Joaquin_Tocornal_(16_de_julio_de_1832)).



diversas formas, siendo la más visible el estallido social del pasado 18 de octubre de 2019.¹⁴

La realidad descrita afecta a las Fuerzas Armadas, las que han encausado su modernización durante las últimas tres décadas a través de la profesionalización de su quehacer, en un contexto nacional en que se valora menos la vocación y se maximizan las demandas de transparencia, *accountabilities* y, sobre todo, de una mayor inclusión social. Ante lo cual podríamos comprender el requerimiento o demanda ciudadana por cimentar nuevos caminos para la creación de una comunidad menos compartimentada y segregada socialmente. En este marco cultural, posiblemente la Asamblea Constituyente busque modificar el diseño formativo de las escuelas matrices que desde el ingreso de sus aspirantes los divide entre oficiales¹⁵ y suboficiales. En los hechos, varios actores políticos han propuesto crear un escalafón único para Carabineros,¹⁶ por lo que resulta posible que algunos hagan extensiva la propuesta hacia las Fuerzas Armadas.

Dicha propuesta que sería presentada como un paso lógico luego del proceso de inclusión de las mujeres en los mandos de las Fuerzas Armadas, luego que entró en vigor la ley durante el 2017 que puso fin al escalafón diferenciado en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, ello podría impactar muy lesivamente a las propias necesidades del sector defensa que requieren de dos tipos de conocimientos diferentes, uno

técnico y otro profesional. Al respecto, pareciera importante destacar las políticas de inclusión y meritocracia que ha impulsado el sector defensa en los procesos de admisión hacia la oficialidad y cuadro permanente.

Papel de las Fuerzas Armadas en un cambio de época

El sector defensa se ha reformado importantemente desde el retorno a la democracia, y ciertamente serían varias las etapas a consignar, pero en este artículo nos centraremos en los últimos asuntos relativos a la modernización del sector.

Cabe destacar que se derogó la Ley Reservada del Cobre (Nº 13.191) que rigió durante 61 años, donde se establecía que el 10% de las ventas de CODELCO se utilizaban para financiar compras militares. Esta normativa fue debatida desde la misma década de los noventa del siglo pasado y recién se alcanzó el consenso para su derogación el 2019, abriendo un nuevo sistema de financiamiento para la adquisición de los sistemas de armas y su mantención.

Por otro lado, cabe señalar la modernización de la carrera militar, mejoramiento en el sistema previsional de las FFAA., y sobre todo la creación del mando del jefe del Estado Mayor Conjunto, quien es el asesor directo e inmediato del ministro de Defensa Nacional, en todo lo que diga relación con el desarrollo, preparación y empleo conjunto de la Fuerza.

14 ABEDRAPO, Jaime. Causas de la erosión del tejido social en Chile. Agenda Internacional. Año XXVII Nº 38, 2020, pp. 225-239. www.revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/download/22831/21923/.

15 ABUJATUM, Jana. Requisitos de ingreso a las escuelas matrices de oficiales de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. Biblioteca del Congreso. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26110/1/requisitos.ingreso_escuelas_matrices_FFAA_2.pdf

16 *El Mostrador*, Beatriz Sánchez, 2017, <https://www.google.cl/amp/s/m.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/06/06/beatriz-sanchez-propone-crear-escalafon-unico-en-carabineros-para-terminarcon-clasismo-en-las-tropas/amp>.



Sin embargo y pese a las reformas señaladas, cabe advertir que se debe seguir prestando atención a la ley que derogó la denominada Ley Reservada del Cobre, ya que se debe instaurar el nuevo sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa de carácter plurianual, estable, transparente y con amplios controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso Nacional y la Contraloría General de la República. Ciertamente estos no son temas del constituyente, pero sin duda no pueden ser desconocidos por este órgano en momentos en que se está discutiendo el papel y misión de las Fuerzas Armadas del país.

Entre los aspectos importantes a señalar de la política de capacidades estratégicas que aún no se han definido bajo una visión sistémica, cabe señalar: financiamiento plurianual de las capacidades estratégicas de la defensa; mecanismos explícitos de control civil y democrático del gasto en defensa; planificación para el desarrollo de la fuerza que tendrá una duración no inferior a 8 años; plan cuatrienal de inversiones; creación de fondo plurianual de capacidades estratégicas para material bélico, infraestructura asociada y gasto de sostenimiento.

Además, se debe materializar la creación del Consejo del Fondo Plurianual, aunque ya sepamos que la administración financiera de los recursos estará a cargo del Banco Central.

En definitiva, está pendiente el proyecto de ley que regula el sistema de compras de capacidades estratégicas junto al proyecto de ley de Modernización de las empresas estatales de defensa: FAMAE,

ASMAR y ENAER, los que se deben transformar en gobiernos corporativos.

En perspectiva, podemos afirmar que se había avanzado hacia una mirada racionalizadora de las Fuerzas Armadas en materia de orgánica y financiamiento, buscando transparentar sus recursos. Sin embargo, este proceso inconcluso quedará de alguna manera dependiente de los que finalmente surja de la discusión constitucional.

En efecto, la estructura orgánica para conducir el sector se reformó importantemente en la ley N° 20.424 (2010), tras la cual se creó una nueva Subsecretaría de Defensa; la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y se transformó el Estado Mayor de la Defensa Nacional por un Estado Mayor Conjunto.¹⁷

En este nuevo diseño institucional, la Subsecretaría de Defensa es la que propone la política de defensa y la política militar se mantiene actualizada para la apreciación de amenazas y riesgos, junto a la planificación primaria que de ella se desprende.¹⁸ Así dicha Subsecretaría del MDN se transforma en la "cabeza" del sector defensa, articulando a las Fuerzas Armadas para la consecución de los objetivos trazados desde la autoridad ministerial.

En definitiva, vemos que la sistemática crítica de la carencia de mando civil-político sobre las Fuerzas Armadas se había superado en gran medida desde la institucionalidad implementada en el sector defensa desde 2010, aunque ciertamente no basta con la ley ya que muchos procesos requieren de adaptaciones culturales, pero cabe afirmar que en esta ocasión las potestades para el cambio fueron

17 MOLINA, Carlos. *Proyección de la Defensa Nacional en Chile. En La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro.* ANEPE. Santiago, 2012. p. 117.

18 *Ibidem*, p. 120.



entregadas y que si bien se requiere de políticos y civiles que puedan participar de la conducción de la defensa, las condiciones están dadas para fortalecer dicho objetivo.

Otros aspecto fundamental de los cambios producidos con la entrada en vigor de la ley 20.424, es la función del Estado Mayor Conjunto, la cual permite disponer de una autoridad permanente para lograr eficiencia en la preparación y empleo de las fuerzas asignadas a distintas operaciones, ya que cabe destacar que pese a todas las misiones o labores que actualmente se le otorgan a las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y de pandemia, incendios forestales, custodia de fronteras, entre otros asuntos, cabe destacar que la función primaria del Estado es garantizar la Seguridad Nacional y la defensa de la patria frente a las amenazas externas, para lo cual dispone de las Fuerzas Armadas como instrumento sustantivo.

Lo anterior se sustenta en que *“una de las primeras tareas de todo grupo social y de las organizaciones militares, es definir su propósito y luego el marco sociocultural, religioso, valórico, que sustentará su futuro accionar y regulará las relaciones entre sus miembros...”*¹⁹ Esto de alguna manera ha sido la visión institucional que se les ha demandado a las Fuerzas Armadas desde el inicio de la república, ya que estas han sido claves para comprender la construcción de la propia nacionalidad y de las estructuras institucionales vigentes hasta la actualidad.

Es decir, tanto las reformas del sector defensa como los propios principios que han dado legitimidad a ella, están amparadas en la perspectiva de un

orden racionalizador, reimpulsado después de la dictadura (1973-1990), a objeto, por un lado, de insertarlas al sitio que habían tenido desde el origen de la república, y por otro, para circunscribirla en las demandas de una mayor profesionalización y transparencia de estas. Sin embargo, estos lineamientos generales se han encontrado con una renovada interrogante por parte de una mayoría de la ciudadanía respecto de dónde venimos, qué somos y para dónde vamos como sociedad o nación. Estas interrogantes culturales que no solo están situadas en Chile, sino que prácticamente en todo Occidente, y conminan a observar, analizar y criticar la actual institucionalidad de la república. Los síntomas de conflicto y crispación social son visibles en nuestros días, lo que habla de una descomposición del orden anterior y una necesidad de buscar un nuevo pacto social.

De hecho, los propios planteamientos tales como: *“el acervo (de los militares chilenos) se remonta a nuestros conquistadores y colonizadores y su cultura judeo-occidental a la cual se le fueron agregando los valores propios que han individualizado a la nación chilena desde sus albores...”*²⁰ son parte justamente de la revisión que este año el país realizará. No se trata de desconocer lo que hemos sido, sino que sumar lo que hemos omitido con sus correspondientes ajustes políticos e institucionales.

Conclusiones

Las Fuerzas Armadas que han jugado un papel sustantivo en el marco institucional del país desde su independencia, además han sido fundamentales para la propia construcción de la chilenidad, serán

19 SOTO, Julio. La ética del soldado del siglo XXI. XV Conferencia de Colegios de Defensa Iberoamericanos. ANEPE, Santiago, 2014. p. 78.

20 *Ibidem*, p. 86.



posiblemente testigo durante el 2021 del surgimiento de una nueva concepción de construcción de nacionalidad, tendiente a reconocer a los pueblos originarios y la propia diversidad que habita en el territorio nacional. Este hecho relevante para reconocernos como miembros de una comunidad política que tiene un futuro común, es una de las evidencias del tránsito desde la modernidad a la posmodernidad. Por cierto, este nuevo paradigma lo estamos apreciando a nivel global y local.

Dicho aquello, posiblemente el Estado y sus instituciones permanentes también tengan algunas redefiniciones importante, y eso, desde esa perspectiva del sector defensa y los intereses de la nación, debiera significar que por medio del MDN y otros actores apoyarán la discusión constituyente con aportes que permitan no perder de vista los aspectos sustantivos de la seguridad nacional, ya que no debiera ser minimizada la función primaria del Estado relativa a la seguridad nacional, por medio de quitar atribuciones y competencias a las propias Fuerzas Armadas.

La tendencia actual en el ámbito de la seguridad es a una mirada más amplia, es decir, a riesgos y amenazas que no incumben necesariamente a las Fuerzas Armadas o solamente a ellas, por lo que desde la perspectiva estratégica parece deseable una acción más coordinada de todas las capacidades del Estado frente a ellas.

A pesar de lo señalado, las Fuerzas Armadas en un mundo que se nos presenta más "hostil" debido a varias razones, entre las que destacan el cuestionamiento del propio régimen internacional y el sistema de estabilidad mundial amparado en el Consejo de Seguridad de la ONU. Lo mismo sucede en los órganos de seguridad colectivo de carácter regional.

En ese contexto, un mundo convulsionado con distintas problemáticas de gobernabilidad de los Estados y de la propia gobernanza mundial, nos representa en sí la necesidad de contar con Fuerzas Armadas capaces de proteger al Estado Nación y sus intereses frente a posibles nuevos escenarios regionales e internacionales adversos, y también al objeto de participar en una futura construcción de estabilidad vecinal, continental y mundial.

Bibliografía

- ABEDRAPO, Jaime. *Derecho al Desarrollo de los Pueblos*. Editorial Tirant Lo Blanch, Santiago, 2019.
- ABEDRAPO, Jaime. *Causas de la erosión del tejido social en Chile*. Agenda Internacional. Año XXVII N° 38, 2020, pp. 225-239. www.revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/download/22831/21923/.
- ABUJATUM, Jana. Requisitos de ingreso a las escuelas matrices de oficiales de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. Biblioteca del Congreso. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26110/1/requisitos.ingreso_escuelas_matrices_FFAA_2.pdf
- ARQUEROS, Claudio; AYLWIN, Mariana; CUBILLO, Marcela; CARRASCO, Daniela; ABEDRAPO, Jaime y DONOSO, Francisco. *Tensiones, Emociones y Malestares en el Chile Actual*. USS-FJG. Santiago, 2020.
- BENGOA, José. *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. 2007. Santiago-Chile.
- Carta de Diego Portales a Joaquín Tocornal (16 de julio de 1832). <https://es.m.wikisource.org/wiki/>



Carta_de_Diego_Portales_a_Joaquin_Tocornal_(16_de_julio_de_1832).

El Mostrador, Beatriz Sánchez, 2017, <https://www.google.cl/amp/s/m.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/06/06/beatriz-sanchez-propone-crear-escalafon-unico-en-carabineros-para-terminarcon-clasismo-en-las-tropas/amp>.

MOLINA, Carlos. *Proyección de la Defensa Nacional en Chile*. En *La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro*. ANEPE. Santiago, 2012.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Declaración y el Convenio N° 169 de la OIT. <https://www.ohchr.org/documents>.

PAIRICÁN, Fernando y ÁLVAREZ, Rolando. *La nueva Guerra de Arauco: la Coordinadora Arauco-Malleco y los nuevos movimientos de resistencia mapuche en el Chile de la Concertación*. 1997 – 2009. <https://>

www.comunidadhistoriamapuche.cl/wp-content/uploads/2016/06/Pairican-Fernando-La-Nueva-guerra-de-arauco.pdf

RAMOS, Gerardo Daniel, *“Teología del cambio de época y el Papa Francisco en la TCE”*. 2019 <https://www.researchgate.net/pro>

RIVADENEIRA, Ramiro. *Derecho Indígena reconocido en la constitución política de la República*. <https://www.derechoecuador.com>. 2005

SOTO, Julio. *La ética del soldado del siglo XXI*. XV Conferencia de Colegios de Defensa Iberoamericanos. ANEPE, Santiago, 2014.

STIGLITZ, Joseph. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus. Argentina, 2006.

ZAPATA, Patricio. *La casa de todos y todas. La nueva Constitución que Chile merece y necesita*. Ediciones UC. Santiago, 2020.

Defensa y seguridad: el papel de la fuerza en el derecho internacional

Leila Bijos¹

Yhasmín Martins de Oliveira²

Resumen

El tema central de esta investigación se sitúa en la perspectiva de verificar cuáles son los derechos humanos aplicados en una situación de conflicto, luego de la detención de personas sospechosas de llevar a cabo ataques terroristas. El problema planteado se fundamenta en los instrumentos especiales del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional contra la Tortura. El régimen internacional de protección de los derechos humanos, incluye la institucionalización contra el trato o castigo cruel y especifican la comprensión de la protección garantizada a los prisioneros de guerra por el derecho internacional humanitario, como en el estudio de caso de la prisión de Guantánamo. Basándose en el derecho internacional humanitario, teóricamente se enumeran sus antecedentes históricos a lo largo de la historia, su regulación a través de la Tercera Convención de Ginebra y los derechos garantizados por la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, se añaden los dictámenes consultivos emitidos por la Corte Internacional de Justicia sobre el tema. La justificación de la investigación se encuentra en el incremento de los problemas relacionados con los actos terroristas perpetrados por miembros de facciones como: Al Qaeda, Estado Islámico, Hesbollah; especialmente con el aumento de regímenes autoritarios y ataques recurrentes contra países democráticos, como el ataque del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. En cuanto al método, la investigación utilizó un análisis bibliográfico y el



Palabras clave
Derecho Internacional Público
Prisioneros de guerra
Guantánamo
Violaciones de los derechos humanos
Derecho Internacional Humanitario

Keywords
International Public Law
Prisoners of war
Guantánamo
Human rights violations
International Humanitarian Law

- 1 Doctora en Sociología del Desarrollo por el CEPAC, Universidad de Brasilia, especialista en Derecho Internacional Humanitario Internacional, Instituto Des Droits De Homme, Estrasburgo, Francia y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Profesor Adjunto del Curso de Maestría Stricto Sensu en Derecho Económico y Tributario Internacional, Universidad Católica de Brasilia. Profesora Adjunta, Departamento de Sociología y Criminología, Saint Mary's Universidad, Halifax, Nueva Escocia, Canadá. Correo electrónico: leilabijos@gmail.com.
- 2 Posgrado en Orden Jurídico y Fiscalía de FESMPDFT. Licenciada en Derecho, Universidad Católica de Brasilia. Correo electrónico: yhasminmo@gmail.com.



método hipotético-deductivo. El objetivo del presente trabajo es contribuir con la comunidad académica y jurídica en un análisis de la dinámica de la globalización militarizada y la forma dominante insertadas en la prevención, la defensa y seguridad en un mundo en transición.

Abstract

The central theme of the research lies in the perspective of verifying what are the human rights applied in a conflict situation, followed by the detention of individuals suspected of carrying out terrorist attacks. The problem raised is based on the special instruments for the protection of human rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention against Torture. Special human rights protection instruments include protection against cruel treatment or punishment, and specify the understanding of the protection guaranteed to prisoners of war under international humanitarian law, as a case study of Guantánamo Prison. Based on international humanitarian law, they theoretically list their historical background throughout history, their regulation through the Third Geneva Convention and rights guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights. In addition, the Advisory Opinions issued by the International Court of Justice on the subject are added. The research justification is found in the expansion of the problems related to the terrorist acts perpetrated by members of factions like Al Qaeda, Islamic State, Hesbollah, in particular with the increase of authoritarian regimes and recurrent attacks on democratic countries, such as the attack of 11 September 2001 in the United States. As for the method, the research used a bibliographic analysis and the hypothetical-deductive method. The objective of this work is to contribute with the academic and legal community in an analysis of the dynamics of militarized globalization, and the dominant form inserted in prevention, defense and security, in a world in transition.

1. Introducción

La relación entre el derecho y la fuerza es un tema recurrente en la historia del pensamiento jurídico. Debe subrayarse el largo debate entre los iusnaturalistas y los positivistas, debido a las posiciones antagónicas asumidas en ese contexto. Los fundamentos teóricos, en los siglos XVII y XVIII, discuten sobre la conexión entre el derecho y el poder, al formular la teoría del contrato social, que explica la transición del estado de naturaleza a la sociedad civil organizada. En ese sentido, con la aparición del Estado, producto inmediato del contrato social, se da pie a los derechos naturales, los que se convierten en derechos civiles protegidos por la Constitución.

La protección internacional conferida a la persona humana está presente en varios episodios a lo largo

de la historia, pero no de la manera codificada y organizada como se presenta hoy en día. La protección es el producto de la progresiva afirmación de la individualidad y aparece por primera vez como una reivindicación en el siglo XVIII.

Siguiendo las civilizaciones a lo largo de su desarrollo, la guerra ronda la historia trayendo en sí, varias motivaciones y un agente indispensable: el individuo. Con la evolución de las sociedades, la protección de las personas insertas en un entorno de conflicto, ha pasado por transformaciones necesarias para proteger sus intereses.

Con el desarrollo del derecho y una codificación cada vez más eficiente del derecho internacional, la protección internacional también evoluciona y se divide para lograr de mejor forma sus fines. Aunque esta garantía se dirige, generalmente, a



la protección de la persona humana en cualquier circunstancia, ella se divide en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

El objetivo principal de dicho trabajo, es el análisis de la relación entre derecho y fuerza desde una perspectiva externa, en donde la fuerza es un medio de realización del derecho, según enfatiza Jhering y Austin.

En ese sentido, Jhering definió el derecho como un conjunto de normas coactivas vigentes en un Estado y Austin lo concibió como una expresión de orden del soberano, haciendo hincapié en que los destinatarios de las normas están expuestos a sufrir un mal cuando su conducta no corresponda a la voluntad de quien manda (AMARAL JUNIOR, 2015, p. 214).

Kelsen critica puntualmente esa concepción y argumenta que ella no se refiere a los motivos reales de la conducta de los individuos sometidos al orden jurídico, sino que, al contenido de esa orden, lo que fundamenta en su obra, *Algemeine Staatslehre* (1949, p. 25). Kelsen también señala que *“una orden es jurídica no porque su eficacia esté asegurada por otra que establece una sanción. El problema de la coerción (compulsión, sanción) no es un problema de asegurar la eficacia de las normas, sino un problema sobre el contenido de las propias normas”* (KELSEN, 1949, p. 25).

Al analizar los sistemas normativos, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional contra la Tortura, nos centramos en la estructuración de las normas del derecho internacional humanitario, con foco en los prisioneros de guerra bajo el

escenario de Guantánamo, una prisión ubicada en Cuba bajo vigilancia y responsabilidad de Estados Unidos.

La primera parte del presente artículo tiene como objetivo recorrer de forma breve la evolución histórica del derecho internacional humanitario hasta la actualidad y su cooperación para la creación de la Convención de Ginebra, objeto del segundo momento de análisis de este tema. En esta nueva fase, será abordada con mayor énfasis en algunos de los preceptos de la Tercera Convención de Ginebra, referida a los prisioneros de guerra y las violaciones cometidas.

En la segunda parte, se aborda el inicio de la apertura de Guantánamo, el 11 de septiembre de 2001 y la “Guerra contra el Terrorismo”. La lucha antiterrorista a escala mundial tiene su fundamento en el impacto de los atentados, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, Francia y Alemania. Este tema, también describe brevemente las violaciones de los derechos garantizados a los prisioneros de guerra, que no están contemplados en la prisión de Guantánamo.

Por último, el tercer tema describe un perfil de los acusados bajo la tutela de Guantánamo, haciendo un breve análisis del contexto árabe que propició el surgimiento del cuadro en estudio, analizando incluso el trabajo desarrollado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el sentido de combatir las violaciones recurrentes.

Como marco conclusivo se vislumbra la posibilidad del cierre de la prisión de Guantánamo, con el juicio de los prisioneros, lo que representa un avance en el cumplimiento de las normas internacionales de los derechos humanos.



2. Evolución histórica del derecho internacional humanitario

La guerra solo se configura cuando hay un conflicto militar armado y la voluntad de los involucrados en llevar la guerra adelante. Al principio, esta intención debe ser declarada en forma explícita e inequívoca, a través de la declaración formal de guerra. Sin embargo, en la actualidad, donde todas las acciones se producen de forma rápida, incluso por razones como la seguridad y la estrategia, las guerras comienzan sin previo aviso. Respecto de la guerra, Carl von Clausewitz señala:

La guerra es, por lo tanto, un acto de fuerza para obligar a nuestro enemigo hacer nuestra voluntad. La fuerza, para oponerse a la fuerza del oponente, se arma con invenciones del arte y de la ciencia. Existen ciertas limitaciones autoimpuestas e imperceptibles, vinculadas a la fuerza, que mal merecen ser mencionadas, conocidas como legislación y costumbres internacionales, pero ellas poco la debilitan. La fuerza, esto es, la fuerza física, porque la fuerza moral no posee existencia, a no ser como se expresa en el Estado y la legislación- constituye así, el medio de que dispone la guerra. Imponer nuestra voluntad al enemigo constituye su propósito. Para alcanzar aquel propósito debemos hacer que el enemigo quede impotente y esto es, en teoría, el verdadero objetivo de la guerra. Este objetivo toma el lugar del propósito, descartándolo como algo que en la realidad es parte de la guerra propiamente tal (CLAUSEWITZ, 1996, p. 75).

Se deduce que, la guerra solo existirá desde el momento en que haya una lucha armada entre los Estados y la intención de librar una guerra, incluso si esta intención sea externalizada por solo una de las partes. La coexistencia de esas

dos suposiciones construye el estado de guerra que, a su vez, tiene su propia regulación.

Entre los años 1864 y 1949, con el fin de organizar las medidas a ser adoptadas en un escenario de guerra, fueron creadas las Convenciones de Ginebra, elaboradas en Suiza, conteniendo en sus textos las normas destinadas a las leyes internacionales relacionadas al derecho internacional humanitario, enumerando los derechos y deberes de los individuos en tiempos de conflicto, con el objetivo de proteger a los involucrados.

En un primer momento, las normas que se ocupaban de los conflictos armados solo se inspiraban en las costumbres. Ya en un marco secundario, comenzaron a nacer acuerdos, en su mayoría bilaterales, firmados muchas veces al final de los conflictos. Debido a estos factores, las leyes aplicadas en guerra eran excesivamente cambiantes, a menudo subordinadas al período en cuestión. En la mayoría de las veces, estos acuerdos tenían su aplicación limitada a un determinado conflicto.

El derecho humanitario tal como se entiende hoy, tuvo su origen con Henry Dunant en el año de 1859 en Italia, después de haber sido testigo de las atrocidades en el campo de batalla de Solferino. Al final de los combates, Dunant narró en un libro los absurdos presenciados en la batalla y presentó sus ideas al respecto de la asistencia a los heridos. Las propuestas presentadas fueron tres: crear en cada país lugares de socorro para asistir a los heridos de la guerra; conceder neutralidad a los heridos en combate, así como, a los médicos y equipamientos de asistencia y; ratificar un tratado de fuerza internacional, que asegurara el cumplimiento de las medidas deseadas, garantizando la protección de los heridos y del cuerpo médico.



La repercusión de la obra de Dunant fue tal, que en 1863, se creó el “Comité Internacional de Socorro a los Heridos”, con cinco integrantes: Gustave Moynier, Guillaume-Henri Dufour, Louis Appia, Théodore Maunoir y el propio Dunant. Algunos años después, este fue el comité fundador de la Cruz Roja y promotor de las Convenciones de Ginebra, pasando a ser, en el año 1880, el Comité Internacional de la Cruz Roja.

A partir de ese momento, la costumbre internacional dio lugar a la conversión del *jus ad bellum* (derecho a la guerra) al *jus in bello* (derecho en la guerra), evolucionando la esencia de las reglas de la guerra, esto es, “*las normas que regulan la conducta de los beligerantes en la guerra*” (MELLO, 1997, pp. 118-119).

Desde su creación, el Comité Internacional de la Cruz Roja tiene la misión de garantizar la protección de las víctimas de los conflictos armados, alcanzando el derecho internacional humanitario contornos más definidos, tal como lo expresa el internacionalista suizo Christophe Swinarski:

El derecho internacional humanitario es el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinadas a ser aplicadas en los conflictos armados, internacionales o no internacionales, y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las Partes en conflicto a escoger libremente los métodos y medios utilizados en la guerra, o que protege a las personas y bienes afectados, o que puedan ser afectados por el conflicto (SWINARSKI, 1991, p. 96).

El derecho internacional humanitario consiste en una recopilación de normas que, en caso de

guerras y conflictos, tiene en vista la protección de aquellos que potencialmente son parte del conflicto o ya lo fueron, como aclara Mónica Teresa Costa Sousa Cherem:

Parte importante del derecho internacional público, el derecho internacional humanitario (derecho humanitario) es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado, es en parte, proteger a las personas que de él participan, o hayan dejado de participar de las hostilidades y, en por otra parte, limitar los métodos y medios para hacer la guerra. (CHEREM, 2005, p. 30).

La función principal de esta rama del derecho es conducir las relaciones entre los Estados en situación de conflicto, con el fin de proteger a los individuos en situaciones de violencia, de acuerdo con Pietro Verri:

[...] uno de los siete principios fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ese principio, basado en el respeto a la persona humana, está indisolublemente ligado a la idea de la paz y resume el ideal del Movimiento. (...) Es la primera contribución a la prevención y a la eliminación de la guerra: la humanidad es un factor esencial de la verdadera paz, que no puede ser perturbada ni por la dominación ni por la superioridad militar (VERRI, 1988, p. 94).

Esas normas generan obligaciones para los Estados y a todos los involucrados, incluso a los individuos. Debido a su naturaleza, el derecho internacional humanitario posee particularidades en cuanto a su aplicación, entre ellas las normas de naturaleza obligatorias y la obligación por parte de los Estados integrantes de las Convenciones de Ginebra de respetar sus normas, así como, de hacerlas respetar.



2.1 Preceptos de la Tercera Convención de Ginebra

Inicialmente, el tratamiento dado a los prisioneros de guerra era de animal. La regla era matarlos o transformarlos en esclavos, con la rarísima excepción de liberarlos. Con el advenimiento del cristianismo, se inició un proceso de humanización en cuanto a los cuidados prestados a los prisioneros y a partir del siglo XIX, se tornó en costumbre que el captor asignara al prisionero el mismo trato destinado a sus tropas.

Después de la conmoción de la Segunda Guerra Mundial en 1949, la Tercera Convención de Ginebra surgió para regular el tratamiento de los prisioneros de guerra e incluso, a los prisioneros de cualquier conflicto armado. Los derechos concedidos a los prisioneros en dicha convención son irrenunciables, de modo que, incluso en caso de la ocurrencia de una violación de las leyes de guerra por parte de un combatiente, no le es retirado el derecho garantizado por la norma como prisionero.

A partir de entonces, para exponer con mayor claridad el alcance de la aplicación a lo señalado en la Tercera Convención de Ginebra, se determinó que, *“los miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto (más allá del personal de salud y religioso) son combatientes y cualquier combatiente capturado por la parte adversaria es prisionero de guerra”* (CICR, 2002, p. 9), con esto, se entendió que cualquier miembro de las Fuerzas Armadas de una parte en conflicto, es un combatiente y cualquier combatiente capturado por el oponente se configurará como prisionero de guerra. Tal posicionamiento surgió para anular cualquier tipo de actitud arbitraria en el momento de la captura.

El principio supremo con respecto a los derechos concedidos a los prisioneros de guerra se refiere al hecho de que dichos prisioneros están bajo la tutela del Estado enemigo y no de aquellos individuos que llevaron a cabo la captura. Siendo así, la responsabilidad del tratamiento de los prisioneros recae en el Estado que los tiene, independientemente de cualquier responsabilidad individual que pueda existir.

El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, subraya la cuestión de la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) de conformidad con el artículo 45 de ese Protocolo:

Artículo 45 - Protección de las personas que toman parte en las hostilidades

- 1. Aquel que tome parte en hostilidades y caiga en posesión de una Parte adversaria, será considerado prisionero de guerra y, en consecuencia, estará protegido por la III Convención, cuando reclame el estatuto de prisionero de guerra, o afirme que posee derecho al estatuto de prisionero de guerra, o cuando la Parte de la que depende reclame para él ese estatus, mediante notificación a la Potencia Detentora o a la Potencia Protectora. Si existe alguna duda sobre su derecho al estatuto de prisionero de guerra, él continuará siendo beneficiado de ese estatuto y, consecuentemente de la protección de la III Convención y del presente Protocolo, en cuanto esté a la espera de la determinación de su estatus por un tribunal competente.*
- 2. Si una persona en poder de una Parte adversaria no fuera detenida como prisionero de guerra y tuviera que ser juzgada por esa Parte por una infracción vinculada a las hostilidades,*



queda facultada para hacer valer su derecho de prisionero de guerra ante un tribunal judicial y a obtener una decisión sobre esa cuestión. Siempre que las reglas del proceso aplicado lo permitan, la cuestión deberá ser decidida antes de ser juzgada la infracción. Los representantes de la Potencia Protectora tienen derecho de asistir a los debates en que esa cuestión sea decidida, salvo en el caso excepcional en que los debates se lleven a cabo a puerta cerrada por razones de seguridad del Estado. En este caso, la Potencia Detentora deberá notificar a la Potencia Protectora.

3. *Todo aquel que, habiendo tomado parte en las hostilidades, no tuviera derecho al estatuto de prisionero de guerra y no se beneficie de un trato más favorable, en conformidad con la IV Convención, tendrá en cualquier momento derecho a la protección del artículo 75 del presente Protocolo. En territorio ocupado, y salvo en el caso de detención por espionaje, él se beneficiará igualmente, no obstante, lo dispuesto en el artículo 5 de la IV Convención, de los derechos de comunicación previstos en aquella Convención (CICR, 1998, pp. 36-37).*

En caso de duda relativa al encuadramiento de un individuo en una de las categorías contempladas por el artículo 4 de la Convención, que hubiese cometido un acto beligerante y caiga en el poder enemigo, este será beneficiado por la protección del convenio, a la espera del estatuto aplicable por un tribunal competente.

La Convención también destaca la relevancia del trato humano que se concederá a los prisioneros. El respeto de la persona y el honor de los prisioneros deben mantenerse siempre, así como, la protección contra los actos de violencia física y psicológica, a ese respecto se

destaca el artículo 13 de la Tercera Convención de Ginebra:

Está prohibido, y será considerado como una infracción de la presente Convención, todo acto u omisión ilícita de la Potencia detentora que tenga como consecuencia la muerte o ponga en grave peligro la salud de un prisionero de guerra en su poder. En especial, ningún prisionero de guerra podrá ser sometido a una mutilación física o a una experimentación médica o científica de ningún tipo que no esté justificada por el tratamiento médico proscrito al prisionero y referido de su interés (CICR, 1992, p. 67).

Es también indispensable que el Estado detentor ponga a disposición a los prisioneros el necesario sustento y la asistencia médica de forma gratuita, además del deber de tratar a todos los prisioneros sin distinción de carácter desfavorable, con excepción de aquellas necesarias según sea el caso del estado de salud (CICR, 1992, p. 68).

De esa forma queda claro que, siendo el Estado el detentor oficial, es su responsabilidad y solo de él, la garantía de las condiciones materiales y sociales mínimas para una estadía digna del recluso o prisionero.

Como responsable por el prisionero, cabe al Estado también, promover condiciones viables de internación, siendo considerado como una infracción grave, cualquier tipo de actitud que ofrezca peligro a la salud de los prisioneros.

La Convención dispone en sus artículos las exigencias mínimas a un lugar destinado a la internación de los prisioneros de guerra, disponiendo de la ubicación, alimentación e higiene, entre otros aspectos que garantizan la dignidad de aquellos individuos.



Como ejemplo de esas garantías, el Comité Internacional de la Cruz Roja señala en su artículo 25 que, los prisioneros de guerra serán alojados en condiciones similares a las de las tropas de la potencia detentora instaladas en la región, debiendo esas condiciones estar de acuerdo con los hábitos y costumbres de los prisioneros y no deben, en ninguna circunstancia, perjudicar su salud (CICR, 1992, p. 72).

En su artículo 26, la Convención garantiza una alimentación diaria suficiente, en cantidad, calidad y variedad, a fin de mantener a los prisioneros saludables, cuidando incluso que, para aquellos prisioneros que realizan algún trabajo, tengan la alimentación necesaria para desempeñarlo (CICR, 1992, p. 72).

En lo que respecta a la higiene, el artículo 29 aclara que quedará a la disposición de los prisioneros, instalaciones limpias y separadas, en conformidad con las normas de higiene mantenidas, sin perjuicio de los baños, a los cuales se les proporcionará suficiente agua y jabón para la limpieza y los lavados corporales diarios, disponiendo por tanto, del tiempo que fuera necesario (CICR, 1992, p. 73).

Más allá del aspecto material, la Tercera Convención de Ginebra en su art. 34 y posteriores, trae disposiciones en cuanto al estado moral y psicológico de los prisioneros. Siendo aseguradas a los prisioneros, totales libertades para la práctica de su religión, actividades centradas en el desarrollo deportivo e intelectual, además de otros incentivos para la convivencia social, evitando secuelas aún mayores que las causadas por la situación experimentada.

La Convención también atribuye al Estado detentor las vías de empleo de los prisioneros de guerra

bajo su responsabilidad debiendo, por lo tanto, observar las normas expresadas a fin de evitar cualquier exploración o participación inmoral.

Como señala el Comité Internacional de la Cruz Roja (1983, p. 27): “[...] *el trabajo está limitado por una serie de normas muy estrictas, evitándose así que, el trabajo realizado por los prisioneros degeneren en exploración inhumana o en participación inmoral en la actividad bélica de la potencia detentora*”.

De ese modo, el artículo 50 de la Convención enumera las actividades a las cuales los prisioneros de guerra serán aptos para ejecutar. Además de los trabajos relativos a la administración, instalación o mantenimiento de su campo, los prisioneros de guerra solo podrán estar obligados a realizar trabajos pertenecientes a las siguientes categorías:

- (a) Agricultura;
- (b) Industrias productoras, extractoras, manufactureras, con excepción de las industrias metalúrgicas, mecánicas y químicas, obras públicas y edificaciones de carácter militar o para fines militares;
- (c) Transporte y mantención sin carácter o finalidad militar;
- (d) Actividades comerciales o artísticas;
- (e) Servicios domésticos;
- (f) Servicios públicos sin carácter o fin militar (CICR, 1992, pp. 79-80).

Donde, cualquier actividad no incluida en esta lista, será prohibida.

Cuando el Estado detentor emplee a los prisioneros, deberá aplicar las leyes nacionales de protección y seguridad de los trabajadores. La duración diaria del trabajo no podrá ser excesiva debiendo haber una pausa de descanso de al menos una hora.



También debe ser abierta una cuenta a nombre de los prisioneros, donde quedará el dinero proveniente de los trabajos realizados y deberá ser ese dinero traspasado al prisionero al final del cautiverio.

La Convención en su Título III, Sección V, también garantiza a los prisioneros el derecho a enviar y recibir cartas, así como, mensajes personales. Si para la potencia detentora fuera necesario limitar la correspondencia, deberá autorizar a los prisioneros el envío de, al menos, dos cartas y cuatro mensajes por mes, según lo dispuesto en su art. 71 (CICR, 1992, p. 87).

La correspondencia recibida o enviada a los prisioneros de guerra podrá ser censurada por el Estado remitente, así como, por el Estado destinatario, debiendo seguir los siguientes dictámenes, tal como se señala en el artículo 76 de la Tercera Convención de Ginebra:

Artículo 76. La censura de la correspondencia emitida o recibida por los prisioneros de guerra debe hacerse lo antes posible. Solo podrá ser efectuada por los Estados emisores y receptores una única vez por cada uno de ellos. El control de los envíos a los prisioneros de guerra deberá ser efectuado de modo de no perjudicar la conservación de las especies que contenga; a menos que solo se trate de textos escritos o impresos, será hecho en presencia del destinatario o de un compañero debidamente autorizado por él. La entrega de envíos individuales o colectivos a prisioneros de guerra no podrá retrasarse con el pretexto de dificultades en la censura.

Cualquier prohibición de correspondencia promulgada por las Partes en conflicto, por razones militares o políticas, solo podrá ser temporal y con la menor duración posible (CICR, 1992, p. 89).

En los lugares donde hubiese abrigo de prisioneros, es derecho de ellos elegir cada seis meses a un representante confiable que será el encargado de representarlos ante las autoridades militares, los Estados, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros, de conformidad con el artículo 79 (CICR, 1992, pp. 90-91).

Además, de acuerdo con el art. 78, el prisionero tiene derecho a solicitar directamente a las autoridades militares asuntos relacionados con sus condiciones en cautiverio. Esas peticiones deben ser ilimitadas y transmitidas con urgencia y no pueden dar lugar a ningún tipo de sanción al recluso remitente, pudiendo este incluso elegir un representante para tal efecto (CICR, 1992, p. 90).

Los campos de prisioneros estarán siempre bajo la vigilancia de un oficial de las Fuerzas Armadas de la potencia detentora, debiendo tener pleno conocimiento de las Convenciones de Ginebra y velar su aplicación.

Deberá haber también, libre acceso para todos los prisioneros de guerra, al texto de la Tercera Convención de Ginebra en un idioma comprensible. Cualquier modalidad de regulación, advertencia u orden dirigida a los prisioneros, deberá ponerse a disposición en el idioma de su comprensión (CICR, 1992, p. 77).

El uso de armas contra prisioneros está permitido, especialmente en casos de intento de fuga. Sin embargo, este uso debe limitarse únicamente a casos extremos.

El principio básico del derecho aplicado a los prisioneros de guerra, se encuentra en el artículo 82 de la Tercera Convención de Ginebra:



Artículo 82. Los prisioneros de guerra están sujetos a las leyes, reglamentos y órdenes vigentes en las Fuerzas Armadas de la potencia detentora. Esta estará autorizada a tomar medidas judiciales o disciplinarias en relación con cualquier prisionero de guerra que haya cometido una infracción a dichas leyes, reglamentos u órdenes. Sin embargo, no se permite ningún procedimiento o sanción contrario a las disposiciones del presente capítulo.

Los actos que fueran considerados punibles por las leyes, reglamentos y órdenes de la potencia detentora cuando sean cometidos por prisioneros de guerra, y que no sean considerados así cuando sean cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas de esa potencia, solo podrán ser objeto de sanciones disciplinarias (CICR, 1992, p. 92).

Siendo las garantías judiciales conferidas a los prisioneros de guerra las mismas que abarca el derecho internacional, el prisionero tendrá información completa de las infracciones por las cuales es acusado, teniendo derecho a la irretroactividad de la ley penal, la presunción de inocencia, la ausencia de coerción para cualquier tipo de confesión, un juicio en la presencia del acusado, el derecho a la representación por un abogado de su elección y el derecho a la contradicción y defensa amplia.

Podrá haber condena a la pena de muerte si el crimen cometido fuera sancionado con tal pena por las leyes del Estado detentor. Al dictar la pena de muerte, el tribunal deberá considerar que el prisionero no es de la nacionalidad del Estado, luego no está ligado a él. Incluso, la pena de muerte solo podrá ejecutarse, al menos seis meses después de que se haya enviado la comunicación detallada de la condena al Estado protector, conforme con el art. 101 (CICR, 1992, p. 97).

La sentencia dictada contra un prisionero de guerra solo será válida si fuera proveniente de los tribunales responsables por los juicios de los miembros de las Fuerzas Armadas del Estado detentor, no siendo aceptada, bajo ninguna hipótesis, la creación de tribunales *ad hoc* para este fin.

3. La realidad del terrorismo

3.1 Los ataques del 11 de septiembre de 2001

El 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos fue víctima de una serie de ataques terroristas ejecutados por la red fundamentalista islámica Al-Qaeda y por Osama Bin Laden. En la mañana de lo ocurrido, diecinueve terroristas secuestraron cuatro Boeing 767 (aviones de uso comercial) con el propósito de atacar a Estados Unidos.

El 11 de septiembre de 2001 fue un momento dramático e impactante en la historia estadounidense. No fue, con todo, un momento decisivo. Fue solo un acontecimiento importante en una trayectoria que comenzó mucho antes y que continuará incluso por décadas [...] (WALLERSTEIN, 2004, p. 9).

Los secuestradores estrellaron en forma intencional dos de los aviones en el complejo empresarial *World Trade Center* en la ciudad de Nueva York, matando a todos a bordo y a la gran mayoría de las personas que ocupaban los edificios. El tercer avión de pasajeros secuestrado se estrelló contra el Pentágono, y el cuarto avión cayó en un campo abierto cerca de Shanksville, Pensilvania, después de que algunos de sus pasajeros intentaran recuperar su control. No hubo sobrevivientes en ninguno de los vuelos y se estima que los ataques causaron la muerte de aproximadamente 3.000 personas, incluyendo ciudadanos de más de 70 países.



Gaddis deduce que *“September 11th was something new in this respect also. For although the attacks did not destabilize a regime – the effect was just opposite – they certainly did shake a society”* (GADDIS, 2005, p. 4).

La respuesta estadounidense a los ataques fue el lanzamiento de la Guerra contra el Terrorismo con la invasión de Afganistán para derrocar a los talibanes, régimen que albergaba a los terroristas de Al-Qaeda. Los efectos pudieron ser percibidos en diversos campos, alcanzando la economía y provocando la inmediata caída de las bolsas de valores de Estados Unidos, también un enorme perjuicio al sector aéreo, con una brusca caída de la demanda debido a la desconfianza de la seguridad dentro y fuera de los aviones, además de haber impulsado la revisión de la legislación antiterrorista en varios países y haber ampliado los poderes de aplicación de la ley. La sociedad estadounidense de acuerdo con sus valores, enemiga de la subversión y de los regímenes totalitarios, solo se comprometió en contextos bélicos, con la finalidad de defender principios nobles de la paz y de la defensa de los pueblos, enviando a sus soldados para destruir a un enemigo inmoral (BIJOS, 2007, p. 124).

Se señala que los tres principales motivos de la ofensiva terrorista, fue la presencia estadounidense en Arabia Saudita, el apoyo dado a Israel por Estados Unidos y las sanciones impuestas en contra de Irak. Después de los ataques, Bin Laden y Al-Zawahiri publicaron cintas de vídeo y audio exponiendo las razones de los ataques.

En un *fatwá* de 1998 (pronunciamento del islam, poder legal conferido y emitido por un experto en derecho religioso sobre un tema en particular), Al-Qaeda se manifestó en el sentido de que des-

de hace siete años, Estados Unidos ya se estaba desplazando para ocupar las tierras del islam y sus lugares más sagrados, dañando de diversas maneras su honor y convirtiendo las bases de la península en un liderazgo para luchar con los pueblos musulmanes vecinos.

En noviembre de 2002, en *“Carta para América”*, Bin Laden declaró que la creación y mantenimiento de Israel era uno de los mayores crímenes y atribuyó a Estados Unidos el liderazgo de esos criminales. A partir de entonces, quedó claro que la principal motivación para los ataques, fue el apoyo de Estados Unidos a Israel, aunque en otro *fatwá* emitido en 1998, Al-Qaeda se pronunció en el sentido de que las sanciones contra Irak eran razones para matar a los estadounidenses.

Además de los motivos externalizados por el propio Al-Qaeda, se sugieren otras razones, como la humillación sufrida por el mundo islámico al haber quedado atrás del mundo occidental, y el deseo de instigar a Estados Unidos en una amplia guerra contra el mundo islámico y así, motivar el apoyo a Al-Qaeda.

La OTAN consideró los atentados contra Estados Unidos como un ataque contra todos los países de la alianza militar, lo que es concordante con el artículo 5º de la Carta Magna de la Organización. En reacción a los atentados, el gobierno de Bush proclamó la *“Guerra contra el Terrorismo”*, con el objetivo de llevar a Osama Bin Laden y a Al-Qaeda ante la justicia, conteniendo el surgimiento de otras redes similares. La materialización de dichos objetivos se daría a través de sanciones económicas y militares contra Estados considerados como refugio para los terroristas, con el aumento de la vigilancia global y con el intercambio de información.



En septiembre, después de que el Congreso de Estados Unidos concediera la autorización para que el presidente actuara contra los terroristas y las naciones que los albergan, tuvo inicio el 7 de octubre de 2001, la Guerra en Afganistán, cuando las fuerzas estadounidenses y británicas iniciaron los bombardeos aéreos de los campamentos talibanes y de Al-Qaeda e invadieron el territorio afgano con tropas terrestres de las Fuerzas Especiales. El derrocamiento del régimen talibán en Afganistán por Estados Unidos, fue la segunda operación de guerra estadounidense más grande contra el terrorismo internacional fuera de su territorio y la mayor operación militar directamente relacionada con el terrorismo.

Después de los ataques y la rápida respuesta, la tasa de aprobación del entonces presidente Bush alcanzó el 90%. El 20 de septiembre de 2001, él se dirigió a la nación y al Congreso en una sesión conjunta donde se comprometió a defender la libertad de Estados Unidos contra el miedo del terrorismo.

Los planes de contingencia para la continuidad del gobierno y la evacuación de los líderes fueron asignados poco después de los ataques y Estados Unidos estuvo bajo el estatus de "Continuidad del Gobierno" hasta febrero de 2002.

En la mayor reestructuración del gobierno en la historia moderna de Estados Unidos, se promulgó la Ley de Seguridad Nacional (*Homeland Security Act*) y se creó el Departamento de Seguridad Nacional (DHS). El Congreso también aprobó la Ley Patriota de Estados Unidos, legislación que ayudaría a identificar y erradicar el terrorismo y a otros tipos de delitos. Con el fin de combatir futuros actos de terrorismo, fueron atribuidos a la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) amplios

poderes, de modo que pasó a tener el derecho y el deber de vigilar las telecomunicaciones de los ciudadanos del país sin necesidad de una orden judicial, incluso de las comunicaciones establecidas entre nacionales y extranjeros.

El 6 de junio de 2002, John Ashcroft, entonces Fiscal General de Estados Unidos, propuso reglas que culminaron en la creación de un programa especial de registro obligatorio en el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) para hombres de entre 16 y 64 años que fuesen ciudadanos de determinadas naciones extranjeras y que residían en territorio estadounidense. A esos hombres se les verificó su identidad, pasaron por una entrevista, fueron fotografiados y se les recogieron sus huellas dactilares. El llamado Sistema Nacional de Registro de Entradas y Salidas de Seguridad Nacional (NSEERS), está integrado por dos sistemas: el monitoreo de llegadas y salidas y las inscripciones espontáneas de aquellos ya establecidos en Estados Unidos. El procesamiento de ese nuevo sistema tuvo su inicio en octubre de 2002 y se centró principalmente en las entradas de Irán, Irak, Libia, Sudán y Siria. Fueron registradas 127.694 personas antes de que se extinguiera el proceso y el programa de "*triage*" universal fuera puesto en práctica.

Varios episodios de hostilidad contra los musulmanes y surasiáticos se registraron en los días posteriores a los atentados del 11 de septiembre, incluyendo ataques contra edificios religiosos y agresiones a personas. Los ataques fueron reportados por los medios de comunicación internacional, obteniendo de las naciones proestadounidenses apoyo y solidaridad. Líderes de la gran mayoría de los países de Oriente Medio y Afganistán condenaron severamente los ataques, relevando a Irak de ese rol. Des-



pués de los ataques, un clima de tensión entre musulmanes y no musulmanes se estableció en todo el mundo.

La Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1368, condenó los ataques y se dispuso tomar las medidas apropiadas para combatir el terrorismo, conforme a su Carta Magna. Diversas naciones implementaron leyes antiterroristas y congelaron las cuentas bancarias sospechosas de vínculos con Al-Qaeda. La aplicación de la ley y las agencias de inteligencia en varios países, también detuvieron a presuntos terroristas.

Miles de personas intentaron huir de Afganistán después de los ataques, temiendo represalias de Estados Unidos. Pakistán, que ya tenía una alta tasa de refugiados afganos provenientes de conflictos anteriores, tuvo que cerrar su frontera con Afganistán el 17 de septiembre de 2001. Alrededor de un mes después de los ataques, Estados Unidos lideró una amplia movilización de fuerzas internacionales para derrocar al régimen talibán en Afganistán por albergar a Al-Qaeda. Aunque al principio, el gobierno pakistaní se mostró reacio a cooperar con Estados Unidos contra los talibanes, se permitió a la coalición el acceso a sus bases militares y más de 600 prisioneros fueron entregados a Estados Unidos como presuntos miembros de Al-Qaeda.

El impacto económico de toda la situación fue significativo no solo en Estados Unidos, sino también, en todos los mercados mundiales. La *New York Stock Exchange* (NYSE), la *American Stock Exchange* (AMEX) y el *NASDAQ*, todos operadores bursátiles, permanecieron cerrados hasta el 17 de septiembre. Cuando los mercados bursátiles reabrieron, el promedio del Dow Jones industrial (DJIA), el agente principal en el mercado de

valores de Estados Unidos, cayó 684 puntos, o 7,1%, a 8.921, alcanzando un récord de retroceso de un punto en un día. Hasta el fin de semana, la DJIA había caído 1.369,7 puntos (14,3%), hasta entonces, la mayor caída semanal en la historia. Las bolsas de Estados Unidos perdieron 1,4 billones de dólares en una semana.

En Nueva York, alrededor de 430.000 puestos de trabajo al mes y 2,8 billones de dólares en salarios se perdieron en los tres meses siguientes al 11 de septiembre. Se estima que el PIB de la ciudad disminuyó en 27,3 billones de dólares en el último trimestre de 2001 y en todo el año 2002. El gobierno federal asignó 11,2 billones de dólares en asistencia al gobierno de Nueva York en septiembre de 2001 y 10,5 billones de dólares a principios de 2002 para el desarrollo económico y las reparaciones de infraestructura.

El espacio aéreo americano fue cerrado durante varios días después de que los ataques y los viajes aéreos cayeron después de su reapertura, resultando una reducción aproximada del 20% en la capacidad de transporte aéreo y una vez más la población de Estados Unidos fue invadida por el miedo, como Gaddis señala:

We seemed to be back to a level of personal insecurity unknown since our ancestors were staking out a society along an advancing frontier, with the protections afforded by government trailing along behind them. The right to live our lives without fearing for our lives – what C. Vann Woodward described as the expectation of “free security” – had been called into question all over again. There was once more, as there had been early in our history, a homeland security deficit, unlike anything we’d experienced in either of the world wars or the Cold War (GADDIS, 2005, p. 17).



También como resultado de los ataques, muchas naciones se vieron obligadas a trabajar en su legislación antiterrorista. En Alemania, un país donde varios de los terroristas se habían asentado y beneficiado de las políticas liberales de asilo, se aprobaron dos grandes medidas de leyes antiterroristas. La primera eliminó lagunas legales que permitieron a los terroristas vivir y acumular patrimonio en Alemania. La segunda abarcó la eficacia de la aplicación de la ley y la comunicación de inteligencia gubernamental. Canadá creó su primera ley antiterrorista. El Reino Unido promulgó la Ley Antiterrorista, Delitos y Seguridad de 2001 y la Ley de Prevención del Terrorismo de 2005. Nueva Zelandia promulgó la Ley de Represión del Terrorismo de 2002.

En Estados Unidos, se creó el Departamento de Seguridad Nacional para gestionar los esfuerzos nacionales de lucha contra el terrorismo. La Ley Patriota de Estados Unidos delegó al gobierno federal mayor poder, incluida la autoridad para detener a sospechosos de terrorismo durante una semana sin cargos, monitorear las comunicaciones telefónicas, el correo electrónico, el uso de la Internet y procesar a sospechosos de terrorismo sin restricciones de tiempo. La Administración Federal de Aviación (FAA) ordenó reforzar los *cockpits* de los aviones para evitar que los terroristas tomaran el control de la aeronave y permitió la presencia de funcionarios del gobierno en vuelos. Incluso, la Ley de Seguridad en la Aviación y el Transporte concedió al gobierno federal la responsabilidad de la seguridad aeroportuaria, creando así una fuerza de seguridad federal para inspeccionar pasajeros y equipaje.

A finales de 2002, se formó la Comisión Nacional de los Ataques Terroristas en Estados Unidos (Comisión 9/11), presidida por el exgobernador

de Nueva Jersey, Thomas Kean, con el fin de preparar un informe sobre las circunstancias que rodearon los ataques, incluyendo la planificación y la respuesta. El 22 de julio de 2004, la Comisión 9/11 presentó el informe. El documento detalla los acontecimientos del día de los ataques, confirma la autoría por parte de Al-Qaeda y concluye la incapacidad de las agencias de seguridad e inteligencia para evitar los atentados.

Las medidas se volvieron esenciales en caso de nuevos atentados, pero no impidieron una serie de ataques el 13 de noviembre de 2015 en París y Saint-Denis; en Niza, Francia en julio de 2016; en el mercado de Navidad en Berlín, cuando un conductor de camión atropelló a 48 personas y mató a 12 en diciembre de 2016. Otros ataques ya habían tenido lugar en Madrid, España, el 11 de marzo de 2004; en Londres el 7 de julio de 2005, conocidos como los ataques del metro de Londres.

Los ataques consistieron en tiroteos masivos, atentados suicidas, explosiones y toma de rehenes. En total, hubo tres explosiones separadas y seis tiroteos masivos, incluyendo bombas cerca del Stade de France en el suburbio norte de Saint-Denis. El ataque más mortífero fue en el teatro Bataclan, donde los terroristas dispararon a varias personas y tomaron rehenes hasta la madrugada del 14 de noviembre. Los ataques fueron llevados a cabo por el grupo Estado Islámico y de Levante en represalia por el papel de Francia en la intervención militar en Siria e Irak.

Los Jefes de Estado de la Unión Europea, Estados Unidos, Naciones Unidas y otras instituciones internacionales expresaron su repudio a los ataques terroristas, reforzaron la cooperación internacional y la determinación conjunta de localizar a las redes y a todos aquellos que han contribuido a organi-



zar esos actos terribles y llevarlos ante la justicia. Con el compromiso de defender los valores de la libertad, la igualdad, la democracia y el estado de derecho, se realizaron varias detenciones. En Estados Unidos, los sospechosos de terrorismo fueron enviados a la prisión de Guantánamo.

3.2 Las violaciones ocurridas en Guantánamo

Desde la apertura de Guantánamo como centro de detención, las prácticas ocurridas en el complejo son blanco de duras críticas por parte de la comunidad internacional, teniendo como foco las violaciones a la dignidad de la persona humana contra los prisioneros. Bajo este escenario, no solo los defensores de los derechos humanos, así como, los propios detenidos, ya realizaron iniciativas en protesta a las conductas adoptadas por los militares en el tratamiento dado.

En febrero de 2013, acompañados de una amplia cobertura de prensa internacional, los prisioneros iniciaron un movimiento de huelga de hambre en protesta contra la confiscación de bienes personales como fotografías, cartas y ejemplares del Corán. En el momento de los hechos, los militares justificaron la acción como una medida necesaria teniendo en cuenta que los objetos estaban, hipotéticamente, siendo utilizados para ocultar armas, alimentos y medicamentos no autorizados.

En respuesta a la justificación presentada por el gobierno, los abogados afirmaron que los prisioneros propusieron deshacerse del Corán en vez de ser registrados agresivamente. La acción fue interpretada por la Cruz Roja e incluso por el Comandante del Comando Sur del Pentágono como un acto motivado por la desesperación y frustración de los detenidos ante la inmutabilidad

de su situación. En una declaración publicada en el *New York Times*, Samir Moqbel, partidario del movimiento yemení, afirmó tener la esperanza de atraer la atención *"por causa de nuestro sufrimiento, los ojos del mundo se volverán a Guantánamo antes de que sea demasiado tarde"*. A mediados de abril de 2013, se estima que aproximadamente 15 reclusos tuvieron alimentación forzada a través de tubos colocados en la nariz, por donde eran suministrados suplementos nutricionales y agua.

Los militares aseguraron que el procedimiento se llevaba a cabo con el consentimiento de la persona, sin embargo, los detenidos estaban atados a una silla, con la cabeza, las piernas y los brazos atados durante horas, según relató Samir Moqbel. El caso tuvo repercusiones en todo el mundo y a principios de mayo del mismo año, en una declaración emitida por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se determinó que el procedimiento de obligar a los huelguistas a ser alimentados debía ser interrumpido, ya que va en contra de los patrones médicos internacionales. El documento contó con la firma de los directores de algunos de los principales departamentos relacionados con asuntos de derechos humanos en la entidad y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana, también se pronunció afirmando haber recopilado información sobre el daño fisiológico y psicológico grave e incurable causado por la inestabilidad de los aspectos básicos en la vida de esos prisioneros, como la incertidumbre sobre el juicio o cuándo podrían reencontrarse con sus familias.

En medio de la agitación provocada por la huelga de hambre adoptada por aproximadamente 130 prisioneros, el 5 de abril de 2013, la Comisionada de Derechos Humanos de la



ONU, Navi Pillay, realizó un nuevo llamado al gobierno de Estados Unidos para que cerrara el centro de detención de Guantánamo, afirmando la existencia de detenciones arbitrarias. *"El encarcelamiento de muchos detenidos que continúan indefinidamente, equivale a una detención arbitraria y eso es una clara violación del derecho internacional"*, señaló.

Estimándose que, habiendo sido autorizado el traslado de esos prisioneros a sus países de origen o a terceros países, si en el primero, sufrieran alguna amenaza inminente. Navi Pillay lamentó que, a pesar de las repetidas promesas y ya en su segundo mandato, la administración del presidente Barack Obama no hubiese sido capaz de cerrar la prisión militar. La Comisionada de Derechos Humanos recordó que entre los detenidos en Guantánamo (algunos hace más de una década), varios ocuparon la posición de "detención indefinida", lo que no se apega a las normas jurídicas internacionales.

Sobre el contexto de la huelga de hambre, la Alta Comisionada la clasificó también como un "acto desesperado" y aconsejó la adhesión a protestas menos agresivas, aunque señaló que la decisión de los detenidos de Guantánamo no sorprende ante *"la incertidumbre y la ansiedad en relación a su prolongada y aparentemente indefinida en detención en Guantánamo"*. También en su declaración, Navi Pillay solicitó la autorización de Estados Unidos para la visita de analistas de Naciones Unidas en cuestiones de derechos humanos. Siendo uno de ellos el especialista de la ONU contra la tortura, Juan Méndez, quien reveló en ese momento, las repetidas solicitudes a lo largo de los años para que su visita a Guantánamo sea autorizada por el gobierno de Estados Unidos sin la condición previa impuesta de no dialogar con los detenidos.

Esa condición, es defendida por Méndez como primordial para el cumplimiento de su misión, siendo un requisito esencial para él en todos los países que visita.

En febrero de 2006, un comité de peritos independientes de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas integrado por, la presidenta del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria, Leila Zerrougui; el relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy; el relator especial sobre tortura y otros castigos o tratos crueles, inhumanos o degradante, Manfred Nowak; la relatora especial sobre la libertad de religión o de convicción, Asma Jahangir; y el relator especial sobre el derecho de todas las personas a disfrutar del mejor estado de salud y mental posible, Paul Hunt. Todos ellos, pidieron a Estados Unidos el cierre inmediato de las instalaciones de Guantánamo, dirigiendo a los detenidos a los tribunales competentes o su liberación (UNRIC, 2006).

Tal requerimiento fue hecho sobre la base de un informe emitido por el comité, denunciando actos de tortura y violaciones a los derechos a la salud y a la dignidad humana. En un comunicado publicado en febrero del mismo año en Ginebra, se anunció que: *"la apelación surge en el momento en que es publicado un informe que presenta las conclusiones de un estudio realizado conjuntamente por los peritos, durante los últimos seis meses, sobre la situación de los prisioneros en la base naval de Estados Unidos"*, y también incrementó que, en la declaración conjunta *"los cinco peritos llegaron a la conclusión de que las personas detenidas en la Bahía de Guantánamo tienen derecho a impugnar la legalidad de su detención ante un órgano judicial y obtener su liberación, si vienen a demostrar que su detención carece de base legal"*.



De acuerdo con los peritos: *"La mantención de la detención equivale a una detención arbitraria"*, enfatizando que *"en los casos en que fue iniciado un procedimiento penal contra un detenido, la rama ejecutiva del gobierno americano asume el papel de juez, fiscal y abogado defensor, violando los principios que garantizan el derecho a un juicio justo"*. Se manifestó también, la preocupación con las prácticas de tortura y otros actos lesivos a la dignidad, siendo declarado por los peritos que: *"los intentos de la Administración estadounidense que buscan redefinir la "tortura"; en el marco de la lucha contra el terrorismo, con el fin de permitir algunas técnicas de interrogatorio, que serían de otro modo, prohibidas en base a la definición internacional de tortura, son extremadamente preocupantes"*, expresando también, la preocupación por la línea fina y confusa entre técnicas autorizadas y no autorizadas. *"Las técnicas de interrogatorio utilizadas por el Departamento de Defensa, en particular si se utilizan simultáneamente, constituyen un tratamiento degradante"*, lamentaron.

Recuerdan que, *"si en determinados casos individuales, descritos en entrevistas, se infligen a las víctimas 'dolor o sufrimiento agudo', esos actos constituyen actos de tortura de conformidad con el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes"* del 10 de diciembre de 1984. En lo referido a ese documento, fue señalado incluso que, *"las condiciones generales de detención, en particular la incertidumbre sobre la duración de la detención y la adopción del régimen de aislamiento, representan tratos inhumanos, degradantes y constituyen una violación del derecho a la salud y al derecho de los prisioneros a beneficiarse del trato humano y del respeto a la dignidad inherente de la persona humana"*.

Los peritos añadieron que: *"la alimentación forzada de prisioneros capaces"* viola el derecho a la salud, así como las obligaciones éticas de los profesionales de la salud involucrados. El comunicado atribuyó las conclusiones finales del informe, a la información obtenida por parte del gobierno estadounidense, a las entrevistas realizadas con exdetenidos y a las respuestas proporcionadas por abogados a algunos de los detenidos. Así como, en informaciones de dominio público (centrándose en documentos publicados por Estados Unidos), en los informes de ONGs y en las informaciones publicadas por la prensa.

Los peritos concluyeron que: *"el gobierno de Estados Unidos debería presentar rápidamente a los prisioneros de la bahía de Guantánamo a los tribunales o liberarlos lo antes posible. También debería cerrar el centro de detención de Guantánamo, renunciar a actos de tortura y trato degradante, discriminación basada en la religión y violaciones de los derechos de salud y a la libertad de culto"*. También reivindicaron, así como Méndez, *"al acceso sin obstáculos a los sitios de la bahía de Guantánamo, incluyendo encuentros privados con los reclusos"*. Después de la publicación del informe, se preguntó sobre su reacción, en Nueva York, al secretario general, Kofi Annan, respondiendo a través de su portavoz, que los redactores del informe eran independientes y que incluso, no era su atribución como secretario general, la aprobación del documento aludido.

Además de los esfuerzos de los organismos vinculados a la defensa de los derechos humanos, relatos de la cotidianeidad de la prisión son entregados, esporádicamente, por los propios detenidos. Es el caso del *best seller Guantánamo Diary*, escrito por el mauritano Mohamed Ould Slahi, detenido en Guantánamo desde agosto de 2002. El libro es narrado en primera persona y des-



cribe toda la trayectoria de Slahi desde su acusación hasta el momento en que escribió el libro, mientras se encontraba aislado en solitario en el año 2005. Solo después de 7 años y muchos recursos, el libro fue liberado por el gobierno de Estados Unidos para su publicación, pero con más de 2.500 cortes. Relatos de tortura y otras situaciones degradantes son recurrentes en la obra, como en el momento en que Slahi es amenazado de muerte:

"You speak English?" he asked.

"No English," I replied.

"We don't like you to speak English. We want you to die slowly," he said.

"No English," I kept replying." (p. 37)

El libro también cuenta con relatos de tortura psicológica y completo terror, como señala el autor:

"You'll never see your family again. Your family will be f**cked by another man. In American jails, terrorists like you get raped by multiple men at the same time. The guards in my country do their job very well, but being raped is inevitable. But if you tell me the truth, you're gonna be released immediately." (p. 37)

Detenido durante 2 años en Guantánamo, el musulmán Moazzam Begg relató en una entrevista dada a la Defensoría en Revista, su experiencia en dicha prisión declarando:

[...] Nunca fui acusado de ningún crimen o juzgado en tribunal. [...] El tratamiento variaba según la hora y el lugar, pero todos éramos obligados a estar desnudos, recibimos puñetazos y patadas, teníamos nuestro cabello rapado forzosamente, éramos sexualmente violentados, obligados a firmar confesiones falsas, estuvimos confinados con aislamiento por largos períodos y teníamos negado

cualquier comunicación significativa con nuestras familias. Además de eso, fui obligado a escuchar a una mujer gritando en la celda de al lado, que yo creía que era mi esposa siendo torturada. También vi a dos prisioneros siendo golpeados hasta la muerte por soldados estadounidenses en Bagram. [...] (BEGG, Moazzam, 2013).

En relación con las violaciones de derechos humanos ocurridas, Begg declaró haber presenciado:

Detención sin juicio, trato cruel, abusivo y degradante, ausencia del derecho a visita de familiares, ningún acceso a una representación legal por casi 3 años, confinamiento en una celda sin ventanas durante dos años, abuso religioso y racial, ningún acceso a las noticias recientes o a cualquier información relacionada con mi propio caso (BEGG, Moazzam, 2013). E incluso, en defensa del cierre del complejo argumentó:

[...] porque un lugar como ese es ilegal de acuerdo con las reglas del derecho internacional y también sería ilegal en suelo estadounidense; porque, de los 613 prisioneros ya liberados, casi todos no tuvieron ninguna acusación; y, finalmente, porque el presidente Obama prometió dos veces que cerraría la prisión (BEGG, Moazzam, 2013).

Relatos como el anterior, son pertinentes por los que se comprometen con el movimiento y argumentan a favor de su fin, ya habiendo ocurrido la confesión de conductas inapropiadas, como la tortura, por parte de miembros de la administración Bush.

A pesar de esa situación, Guantánamo continuaba en funcionamiento, bajo las siguientes cifras publicadas en 2013 por el movimiento de Amnistía Internacional:



- 11 años desde el primer traslado de prisioneros al centro de detención de Estados Unidos en la bahía de Guantánamo.
- 166 presos, la población carcelaria al 8 de enero de 2013. Casi la mitad son ciudadanos de Yemen.
- 779 prisioneros estaban recluidos, la mayoría sin cargos ni juicios, según las autoridades.
- 600 (aprox.) prisioneros trasladados a otros países desde 2002.
- 9 prisioneros murieron bajo custodia estadounidense, el más reciente en septiembre de 2012. Según las autoridades, 7 de las muertes fueron suicidios, y 2 por causas naturales.
- 12 prisioneros tenían menos de 18 años cuando fueron detenidos.
- 1 prisionero trasladado a Estados Unidos para ser juzgado en un tribunal federal.
- 7 prisioneros condenados por comisiones militares, 5 como resultado de acuerdos previos al juicio en los que se declararon culpables. 4 fueron repatriados a sus países de origen.
- 6 prisioneros que se enfrentan a la posibilidad de sentencias de muerte tras juicios injustos por parte de comisiones militares (Amnesty International, 2013).

4. El posicionamiento de la comunidad internacional

En el curso de la “guerra contra el terrorismo”, Estados Unidos autorizó y aplicó una serie de violaciones de los derechos humanos, como la detención arbitraria, la tortura y el traslado secreto de prisioneros. Simultáneamente a esas acciones, la supresión de derechos ya consolidados en el país, comenzó un amplio seguimiento y control sobre la prensa y ciudadanos, ignorando o atribuyendo una nueva interpretación a las leyes, con la intención de eximirse de la responsabilidad de sus

acciones. Esa realidad salió a la luz cuando en 2004, a través de una serie de fotos, se reveló al mundo que agentes estatales abusaron de detenidos en Abu Ghraib, una prisión ubicada en Irak.

A partir de ese contexto, surgieron ONGs con el fin de defender y promover la garantía de los derechos humanos.

4.1 El trabajo de las ONG

Las ONG, con el propósito de defender y promover la garantía de los derechos humanos, son oriundas de la sociedad civil. De hecho, las ONG son agentes potenciales, con la capacidad de ofrecer soluciones alternativas a las implementadas por las políticas públicas. Según lo señalado por el Centro para la Educación y el Desarrollo Comunitario (CEDEC, 2010), que es una ONG que trabaja en el desarrollo de programas educacionales en los distritos de Villa El Salvador en Lima y Tahuania, Perú.

El CEDEC es una de las ONG involucradas en el escenario de la “guerra contra el terrorismo” de la *American Bar Association* (ABA), centrada en la libertad individual y los juicios legítimos. En los informes preparados por su equipo de derechos humanos se abordaron cuestiones relacionadas con las comisiones militares, la detención, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo, la tortura y la vigilancia interna. Algunos de los temas tratados generaron controversias internas debido a la viabilidad de la violación a los preceptos básicos del derecho. En otro informe presentado en febrero de 2006, la ONG volvió a apoyar el Estado de Derecho y la Constitución de Estados Unidos. A partir de 2003 y durante tres años siguientes, ABA trabajó activamente en la redacción de la nueva constitución de Irak y en la independencia e idoneidad del poder judicial.



Sin embargo, en 2006, por razones de seguridad, suspendió sus operaciones en Bagdad.

Desde los atentados del 11 de septiembre, el *Centre for Constitutional Rights* (CCR) mantuvo su actuación político-jurídico de forma constante, siendo la primera organización en intervenir legalmente y a favor de los derechos de los prisioneros de Guantánamo, invocando el acceso a la justicia y al *hábeas corpus*. Así como también, a luchar contra el mantenimiento de comisiones militares, las detenciones secretas, las restricciones a la libertad de expresión y a la tortura. Gran parte de los esfuerzos del CCR están dirigidos a abrir procesos de investigación independientes buscando la responsabilidad de los agentes y cómplices de los abusos y para solicitar asilo a los detenidos de Guantánamo.

También enfocada en las violaciones ocurridas en Guantánamo, REPRIEVE emitió informes centrados en las detenciones arbitrarias y en la pena de muerte de los prisioneros de la base, así como, expresó las dificultades encontradas para llevar a cabo su trabajo en la prisión, donde llegó a ofrecer asistencia legal a 30 prisioneros y condujo investigaciones sobre traslados y prisiones extraordinarias. REPRIEVE es una pequeña ONG con sede en Londres, Inglaterra, dedicada a la lucha por la defensa de los derechos humanos, especialmente aquellos que sufren los abusos más extremos contra los derechos humanos cometidos por gobiernos poderosos, en lo concerniente a la pena de muerte, tortura, drones y prisiones secretas.

Al igual que algunas de las ONG que participan en el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, varias otras hacen un excelente trabajo de lucha contra el posible incumplimiento de lo señalado en la tercera Convención de Ginebra.

4.2 Diálogo del derecho internacional con el terrorismo

Con el fin de la Guerra Fría, la matriz de los conflictos violentos en todo el mundo ha sufrido cambios importantes, pasando a haber una *détente* continua entre todas las grandes potencias, sin ningún conflicto territorial o ideológico importante entre ellas (BLIX, 2005, p. 91). Las guerras y sus componentes fueron intensificados. El fin del conflicto funcionó también como un detonante para los levantamientos en Afganistán que, a su vez, ya albergaban grupos terroristas desde la década de los 80.

Con la ocupación por parte de la URSS, rebeldes islámicos recibieron el apoyo de la comunidad internacional y comenzaron el entrenamiento con armamento financiado por la Agencia Americana de Inteligencia (CIA), herencia dejada por la Guerra Fría equipando al mundo bélicamente e inaugurando un mercado negro paralelo, responsable del crecimiento económico de varios países. Ese entrenamiento generó algunos grupos combatientes, siendo el más grande de todos Al Qaeda, liderado por Osama Bin Laden (WEBER, 2007, pp. 62 a 65).

Con los acontecimientos del 11 de septiembre, el gobierno de Estados Unidos fue llevado a iniciar la “guerra contra el terrorismo” en respuesta al ataque de Al Qaeda. El inicio de las operaciones estuvo marcado por la brutalidad, y ya en 2001, Estados Unidos invadió Afganistán conquistando la capital y dos de las ciudades más importantes. A finales del mismo año, Hardi Kazar fue elegido para gobernar el país bajo un nuevo régimen democrático, contrario a los talibanes.

En opinión de renombrados estudiosos, como Huntington, el fin de la Guerra Fría, aunque hubiese



generado nuevas oportunidades y el cese de los conflictos bipolares, implicó un empeoramiento de los conflictos armados en países, ahora "autónomos", debido a la inestabilidad social y política de esas nuevas naciones (BIJOS & OLIVEIRA, 2011, p. 62).

El liberalismo de Fukuyama (2005) entiende que, para contener las amenazas que azotan al sistema internacional, es esencial que las potencias valoren la reformulación institucional y fortalezcan la gobernanza de esos Estados para que de esta forma ellos puedan imponer su autoridad frente a las amenazas, como el terrorismo.

Con la avalancha del surgimiento de nuevos grupos combatientes, nació también la urgencia de nuevas formas de confraternizar internacionalmente. Sin embargo, lo que ha ocurrido es la humillación de los Estados frente a esos grupos, habida cuenta de la naturaleza agresiva e inflexible de las negociaciones. Como ejemplo de eso, en abril de 2014, el grupo extremista Talibán exigió la libertad de cinco de sus miembros detenidos en Guantánamo, para que se realizase la liberación del sargento estadounidense Bergdahl, mantenido en cautiverio por más de cinco años. Para hacer viable el acuerdo, el gobierno de Estados Unidos se vio obligado a cambiar su enfoque político para tratar con grupos terroristas, sin ninguna posibilidad de diálogo.

Con la ocurrencia de episodios como ese, se discute la soberanía de los Estados, que se remece en el momento de la negociación y de la rendición a lo demandado por la parte contraria. Algunos gobiernos prefieren mantener su posición y no negociar con terroristas, mientras que otros están sujetos al intercambio de prisioneros o pagar rescates por la liberación de rehenes, lo que naturalmente, conducirá en el futuro a la captura de más rehenes (MANSOOR, 2015).

4.3 El futuro incierto de Guantánamo

Cuando asumió el cargo como presidente de Estados Unidos en 2008, Barack Obama se comprometió a cerrar las actividades del controvertido centro de detención en Guantánamo, sin tener éxito. Pasando al final de su segundo mandato en la presidencia, el compromiso siguió abierto, sin previsión de resolución y la prisión no fue cerrada por Donald Trump.

La polémica que envuelve el cierre de Guantánamo gira principalmente en torno al destino de los detenidos. Hay resistencia en transferirlos a suelo estadounidense y también hay resistencia, en la extradición a sus respectivos países de origen.

En medio de cuestionamientos y protestas en favor del juzgamiento de los que se encuentran en prisión, permanece la duda para dónde enviar a esos prisioneros. Esto es porque, para Estados Unidos, representa una gran amenaza y ofensa dar abrigo a los responsables (teniendo en cuenta la celebración de un juicio) de una etapa llena de terror y pérdidas, donde el país fue sometido por el desempleo, el miedo y la inestabilidad económica y política. Por otra parte, la extradición a países de origen se vuelve cada vez más inviable, dado que los países originarios de los detenidos se niegan a aceptarlos de vuelta, considerando que, a menudo, ellos se tornan en contra de sus propias naciones, convirtiéndose en peligrosos a la vista de las autoridades (REYNOLDS, 2008).

Aunque la mayoría se muestre a favor de la extradición de esos prisioneros, se debe considerar incluso la posibilidad, aunque sea remota, de que cuando lleguen a sus destinos, serán recibidos con elogios por simpatizantes o integrantes de



actividades terroristas, lo que representaría un bochorno para la comunidad internacional y también un estímulo a los activistas de la causa.

Ante estas consideraciones, los detenidos permanecen en un “limbo territorial” sin juicio y sin perspectivas de resolución, en el marco donde, para su propia seguridad y de toda la comunidad, Guantánamo se muestra ser la mejor opción.

5. Conclusión

La relevancia del derecho internacional humanitario se consolida en un intento de salvaguardar los derechos de las personas involucradas en un entorno de guerra. Su evolución ha sido exponencial a lo largo de los años desde su creación y hoy, tiene un papel fundamental en la garantía de los derechos del individuo.

La conmoción causada por los atentados del 11 de septiembre de 2001 y sus repercusiones en todo el mundo, alcanzando los más variados niveles de la plataforma estatal, estimularon una réplica de Estados Unidos, dando inicio a la “guerra contra el terrorismo”. Con el advenimiento de las represalias comandadas por la nación estadounidense, el mundo se encontró inserto en un nuevo orden mundial con respecto a la seguridad nacional. Varios países se han encargado de reformular sus leyes antiterroristas para adaptarse a la nueva amenaza mundial.

Con el terrorismo asolando a los estadounidenses, el gobierno optó por la inauguración de Guantánamo como centro de detención para los sospechosos de terrorismo o vinculados con la actividad. Desde entonces, los organismos internacionales ligados a los derechos humanos han tomado conocimiento de numerosas irregulari-

dades en el tratamiento dado a esos individuos y consecuentemente, han luchado por detener las actividades en la prisión.

Desde 2008, el año en que fue elegido presidente de Estados Unidos, Barack Obama, asumió el compromiso de cerrar las actividades del lugar de detenciones, sin poder cumplir la promesa. Gran parte del impedimento, para la realización de los juicios y el posterior cierre de Guantánamo, proviene de la incertidumbre del destino de esos prisioneros. Esto se debe a que Estados Unidos se niega a albergar a los acusados en su territorio y sus respectivos países de origen se niegan a aceptarlos de nuevo.

En vista de lo anterior, es que el litigio de Guantánamo tiene en sí múltiples facetas, que involucran a la persona humana con su dignidad y a un país azotado por el miedo y la inseguridad, frente a nuevas organizaciones terroristas como Hamas, Hesbollah, Boko Haram, Estado Islámico (EI), las que, perpetran constantes ataques, como el del 13 de noviembre de 2015 en París y Saint-Denis; el de Niza, Francia de julio de 2016; el del mercado navideño de Berlín, cuando un camionero atropelló a 48 personas y mató a 12 en diciembre de 2016. Otros ataques ya habían tenido lugar en Madrid, España, el 11 de marzo de 2004; en Londres, el 7 de julio de 2005, conocidos como los ataques del metro de Londres, en San Bernardino, California, en diciembre de 2015, siendo todos ellos, factores que dificultan la resolución del cuadro explicitado.

Reina una gran incertidumbre sobre el destino de los últimos 40 prisioneros en Guantánamo, la mayoría de ellos ha permanecido ahí por más de 15 años, los que necesitan atención médica especial y el transporte para dichos profesionales



es solo por aire, en aviones militares, teniendo un costo de mantenimiento altísimo, cercanos a los US\$ 454 millones, lo que implica un gasto anual de US\$ 2,6 millones (BBC, 29/09/2019) por cada prisionero.

La guerra es un comportamiento lícito que se orienta conforme a la lógica de los intereses estatales y no difiere la "guerra contra el terrorismo" de las normas rígidas para prevenir la proliferación indiscriminada del terrorismo. Guantánamo persiste con toda la ilegalidad y violencia que la constituyen, a pesar del deseo de las autoridades de darle una cobertura legal y una cierta imitación de la justicia. Son procesos complejos y las cuestiones que están en juego, hacen de Guantánamo un tema de suma importancia para el Departamento de Estado norteamericano, especialmente en el gobierno de Joe Biden, involucrado con una política de derechos humanos y humanitarios, que incluye protección y garantías.

Bibliografía

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª Edición. São Paulo: Editora Atlas, 2015.
- Amnistía Internacional. Guantánamo: 11 anos em números. Brasil, 11 jan. 2013. Disponible en: <<https://anistia.org.br/noticias/guantanamo-11-anos-em-numeros/>> Acceso en: 09/10/2020.
- APADEP. Entrevista de Capa: Moazzam Begg, ex-detento de Guantánamo. Disponible en: <http://www.apadep.org.br/revista/entrevista-de-capafora-da-lei/>. Acceso: 08/10/2020.
- BIJOS, Leila e OLIVEIRA, Jackeline Nunes. Estados Fracassados. Brasília: Revista CEJ - Centro de Estudos Judiciários, Ano XV, Nº. 54, Julio/Septiembre 2011, pp. 61-72.
- BIJOS, Leila. A relação dos EUA com o mundo. Brasília: *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*. v. 2, Nº 1., 2007, pp. 105-136. Disponible en: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/issue/view/277/showToc>. Acceso: 08/10/2020.
- Blix, Hans. Questões sobre a Guerra do Iraque: o uso de força, armas de destruição em massa e as Nações Unidas. *Revista de Política Externa*, v. 14, Nº 3, p. 85-95, dic/feb. 2005/2006.
- CHEREM, Mônica Teresa Costa Souza. *Direito Internacional Humanitário*. Curitiba: Juruá. 2005.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. 3. ed. Brasil: Wmf Martins Fontes, 2010.
- Comité Internacional da Cruz Vermelha. *Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949*. Genebra: CICV, 1992.
- Comité Internacional da Cruz Vermelha. *Resumo das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e dos seus protocolos adicionais*. Disponible en: https://www.icrc.org/por/assets/files/publications/0368.007_resumo-das-convenções.pdf Acceso: 17 oct. 2015.
- CRETELLA NETO, José. *Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas: Millennium Editora, 2008.
- DISTEIN, Yoram. *Guerra, agressão e legítima defesa*. 3. ed. Brasil: Manole, 2004.
- FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados*. São Paulo: Rocco, 2005.



- GADDIS, John Lewis. *Surprise, security, and the American experience*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- GÓMEZ, José María. Soberania Imperial, Espaços de Exceção e o Campo de Guantánamo. Desterritorialização e Confinamento na “Guerra contra o Terror”. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 30, n. 2, mayo/agosto de 2008, pp. 267-308. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/262466901_Imperial_sovereignty_space_of_exception_and_the_Guantanamo_base_deterritorialization_and_confinement_in_the_war_against_terror/fulltext/038f5d6a0cf259a58fd1d1b9/Imperial-sovereignty-space-of-exception-and-the-Guantanamo-base-deterritorialization-and-confinement-in-the-war-against-terror.pdf. Acesso: 08/10/2020.
- JHERING, R. v. *Der Zweck im Recht*. Leipzig: Breitkopt and Hartel, 1877, v. 1.
- KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1949.
- MANSOOR, Peter. Entrevista por e-mail à Lucas Fadul, Diálogo com o Inimigo. Brasília:
- Correio Braziliense, Coluna Mundo, Terrorismo, 08/02/2015.
- MELLO, Celso Dudivier de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MEZARABBA, Glenda; HERNÁNDEZ, Matheus; LAURENO, William. *A guerra contra o terror e a agenda de ONGs internacionais de promoção dos Direitos Humanos*. São Paulo: Cedec, Vol. 89, Sep/2010.
- Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. Rio de Janeiro: UNIC, 2008.
- REYNOLDS, Paul. Análise: Obama contempla as opções para Guantánamo. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u466688.shtml>> Acesso: 15/09/2020.
- SLAHI, Mohamedou Ould. *Guantánamo Diary*. USA: Litte, Brown and Company, 2015.
- SOUSA, Mónica Teresa Costa. *Direito Internacional Humanitário*. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2007.
- SWINARSKI, Christophe. *A norma e a guerra*. Porto Alegre: Fabris, 1991.

Transparencia en las Fuerzas Armadas: el caso del Ejército de Chile¹

Johann Golsworthy M.²

Paulina Caroca V.³



Resumen

El presente artículo es una aproximación a lo que ha realizado el Ejército de Chile con el fin de dar cumplimiento a la Ley N° 20.285 "Sobre acceso a la información pública", que fue puesta en marcha el año 2009. Lo anterior, en una mirada que comprende desde un breve análisis a la tensión de la transparencia y seguridad nacional, revisión de indicadores de solicitudes de acceso a la información pública, hasta las adecuaciones organizacionales que tuvo que hacer la institución castrense, con el propósito de evidenciar el impacto positivo de esta normativa. Todo lo anterior, entendiendo que esta ley y sus disposiciones se han adaptado como una política pública, generando un cambio cultural dentro de estas instituciones.

Abstract

This article is an approximation of what the Chilean Army has done in order to comply with Law 20,285 "On access to public information", which was implemented in 2009. The above, in a perspective that It ranges from a brief analysis to the tension of transparency and national security, a review of the indicators of requests for access to public information, to

- 1 Este artículo es producto de la investigación ANEPE N° 202013 "A más de una década desde la implementación y ejecución de la Ley de Transparencia en las Fuerzas Armadas: balances y nuevos desafíos".
- 2 Administrador Público de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Magister en Ciencias Militares mención Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE) y Diplomado en Toma de Decisiones Complejas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Actualmente se desempeña como Encargado de Extensión y Vinculación con el Medio de la Academia Politécnica Militar (ACAPOMIL) del Ejército de Chile. johann.golsworthy@gmail.com
- 3 Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y Diplomada en Compras Públicas de la Universidad del Desarrollo (UDD) en conjunto con la Academia SUBDERE, actualmente se desempeña como Asesor Técnico de Subsistencias en la División de Adquisiciones del Ejército (DIVAE). paulina.caroca@usach.cl



Palabras clave

Transparencia
Fuerzas Armadas
Seguridad Nacional
Ejército de Chile
Ley N° 20.285

Keywords

Transparency
Armed Forces
National Security
Chilean Army
Law N° 20.285



the organizational adjustments that the military institution had to make, in order to demonstrate the positive impact of this regulation. All of the above, understanding that this law and its provisions have been adapted as a public policy, generating a cultural change within these institutions.

Introducción

La implementación de políticas públicas de transparencia y derecho de acceso a la información pública⁴ es un actuar relativamente nuevo, y pese a que sus primeros vestigios se encuentran subsumidos en otras ideas como la rendición de cuentas, la publicidad y la libertad de prensa que datan del siglo XIX,⁵ experimentando su mayor auge durante los últimos 20 años,⁶ configurándose como una tendencia democrática liberal que busca que los gobernados participen en este sistema solicitando información, con el objeto de evaluar críticamente a sus gobernantes y exigirles cuentas,⁷ por tanto, el poder se vuelve más público y, en consecuencia, aquellos que detentan dicho poder se vuelve más responsable ante el motivo central de su existencia: los ciudadanos.⁸

Bajo esta conceptualización general, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por un lado fortalece la gobernabilidad democrática y por otro, permite reforzar la legitimidad del sistema

democrático, incorporando al ciudadano en los procesos de ejecución de las políticas públicas.⁹

Es en este contexto que en Chile, el desarrollo de la transparencia, probidad y rendición de cuentas se inicia con la conformación de la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994,¹⁰ impulsada por la intención de generar propuestas para otorgar mayor probidad a los actos administrativos, planteando entre sus objetivos, “Analizar el funcionamiento de los mecanismos de control y fiscalización existentes con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas”. De este objetivo, se plantean dos sugerencias relevantes para esta investigación: generar propuestas relativas al control ejercido por la ciudadanía (que, como consecuencia, buscaría prevenir o alertar ante posibles actos de corrupción), y la creación de una normativa que legislara el acceso a la información pública (y que sería, finalmente, la ley de Acceso a la Información Pública).

Pero lo indicado no fue el único hecho que promovió la creación de la ley y la reforma a la Cons-

4 Transparencia y Derecho acceso a la información pública son dos conceptos diferentes, siendo el primero una práctica o instrumento utilizado para las organizaciones para hacer público informaciones de sus gestiones y el segundo responde al conjunto de normas jurídicas que permite analizar los registros de información que poseen los órganos del Estado y frente a esto permitir el derecho a solicitar estos. Para efectos de este escrito serán utilizados como sinónimos.

5 AGUILAR RIVERA, José. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México 2010. Recuperado desde el sitio web el 20 de noviembre de 2020: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1168>

6 Entre el 2000 al 2019, se han promulgado cerca de 96 Leyes nacionales en diferentes países del mundo, siendo el mayor desarrollo en esta materia en la historia. Fuente: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

7 *Ibidem*

8 UVALLE BERRONES, Ricardo. Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 2015. N° 226. pp. 199-220. Recuperado desde el sitio web el 20 de noviembre de 2020: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42144001008.pdf>

9 OEA. El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. 2013. Recuperado desde el sitio web el 21 de noviembre de 2020: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

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



titución en el año 2005,¹¹ pues desde la sociedad civil también existen sucesos que colocan en tela de juicio cómo se maneja la transparencia y el acceso a la información pública desde el Estado: así, el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”¹² acontecido en 1998-2006, demostró que el derecho al acceso a la información pública está contenido dentro de las obligaciones que surgen del Estado chileno, en virtud de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹³ falló en contra de Chile.

En consecuencia, estos son algunos de los factores conducentes a que el 20 de agosto del año 2008, se publicara la Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, también conocida como “Ley de Transparencia” (LT), que estableció entre otros, las bases del principio de transparencia de la función pública, la publicidad de los actos administrativos¹⁴ y del derecho de acceso a la información de diversos órganos del Estado, como también instruye el inicio de operaciones de su órgano garante, el “Consejo para la Transparencia”.

En relación a lo anterior e introduciendo el tema central de este escrito, el Artículo 2° de la LT determina qué los organismos se encuentran afectos a la aplicación de esta ley, siendo uno de ellos las Fuerzas Armadas (FAs) quienes, al igual que otros organismos públicos, debieron implementar renovados procesos de gestión documental, así como también tuvieron que capacitar al personal en la jurisprudencia de la materia.

Por otro lado, también generó la necesidad de confeccionar plataformas para afrontar el desafío de la LT, que, por un lado hace necesario publicar periódicamente información (Transparencia Activa) y por el otro obliga a las instituciones y a sus funcionarios a estar pendiente ante posibles solicitudes de información pública determinadas por ley (Transparencia Pasiva).

Frente a esto, este artículo se dividirá en tres partes, siendo la primera una reseña de la tensión entre transparencia y la seguridad nacional; la segunda, un análisis a los indicadores de transparencia, los que incluyen: casos, solicitud de acceso a la información (SAI) y tiempos de respuesta de las FAs, para finalmente hacer una descripción de la evolución de los temas relacionados con la Ley de Transparencia y su proyección en el Ejército de Chile en temas de transparencia, por medio de entrevista a dos expertos: el asesor jurídico del Departamento de Transparencia y Lobby del Ejército, coronel del Servicio de Justicia, Hernán Novoa Carvajal y el expresidente del Consejo para la Transparencia, señor Marcelo Drago Aguirre, quien fue presidente del Consejo entre los años 2016-2019.

1. Transparencia y seguridad nacional: ¿especificamos los cañones o las mantequillas?

“¿Cañones o mantequilla?”: con esta interrogante, el premio Nobel de economía Paul Samuelson

11 También se efectuó una modificación a la Constitución para instaurar el principio de publicidad en los actos del Estado.

12 Este caso se refiere a una solicitud de información dirigida al Comité de Inversiones Extranjeras, en materia de un proyecto industrial forestal que se llevaría a cabo en la Región de Magallanes en 1998. Este proyecto nunca se llevó a cabo, sin embargo, el Director de la Fundación Terram Marcel Claude, envió una solicitud al vicepresidente del comité antes señalado, solicitando información de este proyecto en los ámbitos técnico y jurídico, obteniendo una respuesta parcial de sus inquietudes. Ante esto, Claude recurrió a la Corte de Apelaciones y Corte Suprema, donde ambas cortes declararon inadmisibles la acción, y posterior a esto, elevó el reclamo a la Corte Interamericana de Justicia, quien dio la razón al solicitante en el año 2006.

13 CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo. *Secretos de Estado, transparencia y seguridad nacional*. 2014. Primera edición. Editorial: Legal Publishing Chile. ISBN 978-956-346-562-4.

14 Salvo las excepciones expresamente indicadas en la normativa.



introducía el concepto de coste de oportunidad, el que se presenta como: “El coste de oportunidad de una decisión es el valor del bien o del servicio al que se debe renunciar, como consecuencia de la escasez”.¹⁵ Si se utiliza la inquietud anterior basado en el ámbito de transparencia y acceso a la información pública, por un lado, se tendrá que la revelación de las especificaciones técnicas de la mantequilla no tendría incidencias o consecuencias sobre el valor de la seguridad nacional, al contrario de, por ejemplo, el alcance de los cañones, el que podría disminuir la capacidad de brindar este bien público a la ciudadanía, y por ende disminuir la capacidad disuasiva.

El ejemplo anterior es claro, pero esta distinción muchas veces es compleja de ponderar: para el caso de solicitar información sobre la adquisición e instalación de un puente mecano de uso militar, que se instala para el uso público (situación ocurrida después del terremoto en Chile el 2010),¹⁶ ¿revestirá algunos inconvenientes en la seguridad nacional? La respuesta probablemente sea negativa,¹⁷ pero aun así en primera instancia se negó la información, es por esta razón que a continuación se profundizará acerca de la tensión entre la seguridad nacional y la transparencia.

De tal modo, es necesario reconocer que la transparencia, por un lado, busca expandir y facilitar el

acceso a la información pública a los ciudadanos, en miras de disponer la mayor cantidad y calidad de información estatal al público, mientras que la seguridad nacional trata de restringir los límites de esta información en varios segmentos estatales, con el objeto de impedir que individuos puedan utilizar dicha información en acciones que dañen el interés público.¹⁸ Frente a esto, el posible perjuicio realizado comprendería la afectación de un bien colectivo, como es la seguridad nacional, es decir que no es excluyente y no presenta rivalidad en el consumo del mismo.¹⁹

Entonces, según lo anterior, es posible que la transparencia pueda significar un riesgo a la provisión del bien público de la defensa. Por ello, existe la necesidad de buscar un equilibrio entre las tendencias presentadas, siendo muchas veces dificultoso, dado que, según múltiples ejemplos mostrados en la literatura, coincide que con frecuencia se reserva injustificadamente información pública porque presumiblemente su divulgación causaría un daño a la seguridad nacional.²⁰ Por ello, si se retoma el ejemplo derivado de Samuelson y se reestructura, la pregunta que genera tensión entre la transparencia y la seguridad nacional, y que es obligatoria de plantear ante una solicitud de información o eventual divulgación de esta, sería la siguiente: ¿los beneficios de la divulgación de información pública son mayores que el costo de oportunidad, respecto de no darla? Esta inte-

15 SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William. Economía. 2006. Decimoctava Edición. Editorial: McGraw Hill. España. ISBN 8448151542.

16 La información solicitada se refería a la adquisición e instalación de un puente mecano sobre el río Bío-Bío, debido al terremoto de febrero de 2010, el que fue instalado para el uso público, donde todos podrían identificar sus características.

17 Consejo para la Transparencia. Decisión Amparo Rol C396-10. 2010. Recuperado desde el sitio web el 18 de noviembre de 2020: https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C396-10/C396-10_decision_web.pdf

18 GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo. Transparencia y seguridad nacional: tensiones y dilemas. *Cuadernos de transparencia* N°18. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México, 2010. Recuperado desde el sitio web el 22 de noviembre de 2020: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12117>

19 STIGLITZ, Joseph. *La Economía del Sector Público*. Tercera edición, España, Editorial: Antoni Bosh editor, 2000. ISBN: ISBN: 9788495348050.

20 GUERRERO, op. cit.



rrogante resulta compleja, ya que existen diversos ejemplos de hechos con ribetes de opacidad y las causales de reserva y secreto algunas veces propician hechos de corrupción en los sistemas democráticos, por ende, la tensión entre seguridad nacional y transparencia es una tónica permanente entre las instituciones estatales, tanto “civiles como militares” y la ciudadanía.

1.1 Contexto chileno: solicitudes de Acceso a la Información (SAI) en las FAs, 2015-2020

Desde el año 2015, la página web del Consejo para la Transparencia (CPLT) registra datos acerca de las SAI que se realizan en los diferentes órganos de la administración pública, conservando información respecto de instituciones adheridas, cantidad de solicitudes, tiempos de respuesta promedio, temas de solicitudes, entre otros.²¹

En este contexto, entre los años 2015 y 2020, las FAs han recibido un total de SAI que ascienden a 14.213, siendo el más solicitado el Ejército de Chile, con 7.064 solicitudes. En segundo lugar, se encuentra la Armada de Chile, con 4.922 y, finalmente, está la Fuerza Aérea de Chile con 2.227. Cabe destacar que estas instituciones no se encuentran en los primeros lugares en las solicitudes acumuladas de los 792 organismos o instituciones estatales registrados en esta plataforma: de tal manera y, en relación a los demás órganos públicos, la Subsecretaría de Bienes Nacionales lidera la cantidad de SAI del período 2015-2020, con 52.241 SAI, secundada tanto por la Subsecretaría de Educación con

22.297, como por la Subsecretaría de Electricidad y Combustible, con 21.023, a continuación se puede apreciar las diez instituciones más solicitadas a través de las SAI.

Lugar	Instituciones	Nº de Solicitudes
1	Subsecretaría de Bienes Nacionales	52.241
2	Subsecretaría de Educación (Mineduc)	22.297
3	Superintendencia de Electricidad y Combustible	21.023
4	Dirección del Trabajo (DT)	18.251
5	Gendarmería de Chile	17.905
6	Servicio de Registro Civil e Identificación	13.873
7	Consejo para la Transparencia	13.503
8	Subsecretaría de Transportes (MTT)	12.634
9	Subsecretaría de Salud Pública	12.490
10	Policía de Investigaciones	11.554

Tabla elaborada por los autores.

Fuente: www.consejoparalatransparencia.cl²²

Teniendo en cuenta lo anterior, las Fuerzas Armadas no son necesariamente las instituciones más solicitadas en este ámbito, pero se encuentran en los organismos más requeridos, ya que el Ejército de Chile se sitúa en el 19º lugar, posteriormente en el 35º lugar la Armada y, finalmente, en el 109º lugar la Fuerza Aérea, a continuación, se puede ver el aumento constante en SAI por año, las que se ven representadas en el siguiente gráfico:

21 Consejo para la Transparencia. Datos de casos del CPLT. Recuperado desde el sitio web el 23 de octubre de 2020: <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/datos-de-casos-del-cplt/>.

22 Datos actualizados al 17 de diciembre del año 2020.



SAI en las FAs período 2015-2020

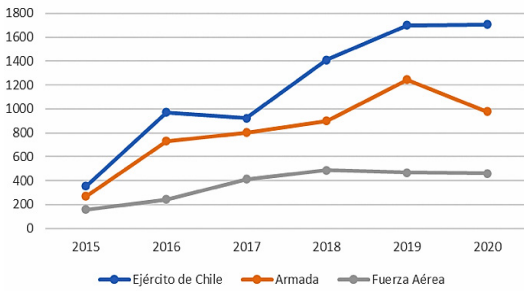


Gráfico N°1: Cantidad de Solicitudes de Acceso a la Información a las FAs entre el 2015-2020.

Elaboración propia en base a los datos extraídos de: www.consejoparalatransparencia.cl

Aun cuando se puede apreciar un aumento constante en las solicitudes SAI, siendo la Fuerza Aérea la de menor crecimiento, se debe hacer presente que el contexto histórico hace variar las solicitudes de este tipo por parte de la ciudadanía: por ejemplo, las acusaciones por falta de probidad han afectado a las diversas ramas, generando un aumento en el 2018-2019 y una disminución en el año 2020, dada la pandemia actual que ha tendido a centrar la mirada de la ciudadanía en otras instituciones públicas.

También hay que considerar las características propias de las instituciones, y las vinculación que tienen con la ciudadanía: por ejemplo, en las FAs, si bien, pueden tener una dotación mayor que otros servicios como compras más complejas, no necesariamente se traducirá en más SAI, es por esto que las instituciones que ocupan el top 10 (diez) responden a la relación directa que existe entre el servicio y la comunidad, configurándose, como una correlación directamente proporcional.

Es necesario precisar que, entre las instituciones de las FAs, también existe un contexto y dimensión a tener en cuenta, por ejemplo, el Ejército en el contexto del número de solicitudes y requeri-

mientos de información es la más numerosa y ello se podría explicar en parte por la cantidad de efectivos, material y amplio despliegue territorial con la infraestructura incluida, lo que genera miles de procesos en todas las áreas y funciones sobre las cuales se pueden realizar requerimientos.

1.2 Tiempos promedio de respuesta a las SAI, período 2015-2020

Si se analiza el promedio de días hábiles de respuesta de las SAI en las FAs, se puede observar lo siguiente:

Tiempo de respuesta promedio de SAI en días

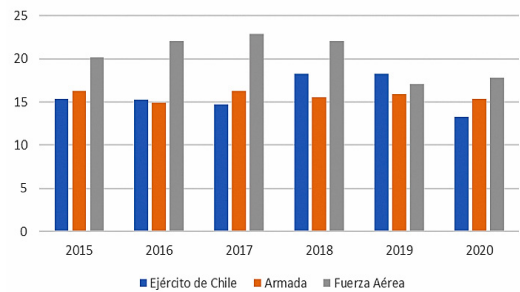


Gráfico N° 2: Tiempo promedio de respuesta de las SAI en las FAs entre el 2015-2020.

Elaboración propia en base a los datos extraídos.

Fuente: www.consejoparalatransparencia.cl

Considerando el gráfico anterior, la LT establece en su artículo 14, un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles para que la autoridad (jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado en cuestión) se pronuncie sobre la solicitud recibida, teniendo dos posibles respuestas: ya sea, entregando la información solicitada, o bien negándose a ello.

En este contexto, se puede observar que, en términos generales, las FAs cumplen lo establecido en la normativa, exceptuando a la Fuerza Aérea en los períodos 2016-2018. Pese a lo anterior, existe



un respaldo legal que permite el retraso: la misma normativa establece que el plazo de entrega de la información puede ser prorrogado excepcionalmente por otros 10 (diez) días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, y donde el órgano requerido deberá comunicar al solicitante, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos.

2. Transparencia en el Ejército de Chile

Antes de que se publicara la Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información, ya por disposición de diversos cuerpos normativos, tales como el art. 3° de la “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”, de diciembre de 1986 y por mandato de los artículos 4° y 16° de la Ley N° 19.880, de mayo de 2003, que “*Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado*”, y posteriormente con la modificación introducida el año 2005 al artículo 8° de la Carta Fundamental –todos anteriores a la Ley de Transparencia–, se consagran los principios de transparencia y publicidad de los actos administrativos y del procedimiento administrativo en general, salvo las excepciones establecidas por ley.

2.1 Implementación y desarrollo de la transparencia en el Ejército de Chile²³

Al entrar en vigor la Ley N° 20.285 en abril de 2009, el Ejército de Chile partió ese año, tramitando

81²⁴ SAI, mientras que en la actualidad esta cifra de solicitudes asciende a 1.707.²⁵ para esto, tuvo que crear un sistema computacional e informático que posibilitara que cualquier ciudadano, de manera presencial o por Internet, pudiera solicitar información a la institución, como también un portal en la Internet institucional para la transparencia activa. Además, y de manera paralela, existió la necesidad de capacitar al personal en estas nuevas obligaciones, al igual que generar nuevos procedimientos internos e instructivos para delimitar responsabilidades, todo con el propósito de asegurar la actualización de las materias cuya publicidad mensual mandata la ley.

Lo anterior, ha sido una tarea compleja dado que el Ejército cuenta con alrededor de 44 mil funcionarios y si bien la transparencia es un área específica de la rendición de cuentas, también se han tomado medidas ligadas a la probidad y el buen uso de los recursos, en el marco de la implementación del Sistema de Prevención del Delitos en el Ejército, que dentro de sus actividades contempla la entrega de textos de buenas prácticas y certificación de estos, con el objeto de ser internalizados por todos los miembros de la institución.²⁶

De tal manera, se crearon 35 (treinta y cinco) Oficinas de Transparencia e Información Pública a lo largo del territorio nacional que funcionan en las guarniciones de Ejército existentes en el país, con el propósito de que las personas que no dispongan de medios tecnológicos puedan

23 Esta sección es producto de una entrevista con el Asesor Jurídico del Departamento de Transparencia y Lobby del Ejército, coronel del Ejército, perteneciente al Servicio de Justicia, Hernán Novoa Carvajal, la que fue realizada el 26MAY2020.

24 MARTÍNEZ MENANTEAU, Ricardo, general de Ejército, Comandante en Jefe del Ejército, cifra señalada en el discurso de apertura del Seminario de “Probidad y Transparencia en Defensa, un Desafío permanente”, realizado el año 2019.

25 Cifra de solicitudes del año 2020, comprendidas desde 1 de enero al 17 de diciembre de aquel año.

26 MARTÍNEZ, *op. cit.* Revista Escenarios Actuales N° 1, 2020. Año. 25. Pp. 13-21. Ver en sitio cesim.cl en el apartado publicaciones.



solicitar y recibir información. Además de estas oficinas, existe una central ubicada en Santiago, que corresponde al actual Departamento de Transparencia y Lobby del Ejército (DETLE) ex Oficina de Transparencia Pública OTIPE, creada el 2008 y que funciona en el Edificio Ejército Bicentenario, como un organismo dependiente de la Jefatura del Estado Mayor General del Ejército (JEMGE).

En esta Jefatura, también se administra y se da cumplimiento a lo solicitado en la Ley N° 20.730, publicada en marzo de 2014, que *“Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”*, además del portal en Internet de *“Sugerencias y reclamos”*, que permite a la ciudadanía poner en conocimiento del Ejército sobre cualquier eventual situación irregular cometida por algún miembro de la institución; funciones todas asumidas por el departamento cuya dotación al año 2020 era de 22 personas.

Según la información aportada por el DETLE, el mayor número de solicitudes de información tienen su origen en exfuncionarios de la institución, que se han alejado por alguna situación conflictiva. Es en estos casos donde la característica predominante es formular reiteradas solicitudes de información pública, cuya atención comprende una excesiva cantidad de documentos y abarca extensos períodos de búsqueda, todo lo anterior presume que en algunos casos podría existir una intención explícita de hostigamiento, revancha o negativa en general. En este contexto, la mayoría de las solicitudes dicen relación con licitaciones y procesos de compras, proveedores, peticiones de *“Hoja de Vida”* de personal distinto al requirente; copia de sumarios administrativos y asuntos que dicen con materias presupuestarias (remuneraciones, pago de viáticos y asignaciones) y de probidad.

A fin de ilustrar el nivel de esfuerzo para responder casos en donde se involucran datos de carácter personal, se pueden encontrar disponibles en el portal del CPLT, en su mayoría casos en los cuales se consulta generalmente a la institución sobre hojas de vida de funcionarios activos y/o retirados y donde, a veces, la indisponibilidad digital de tales expedientes conllevan tanto la búsqueda en los archivos pasivos de la institución como la reproducción de los mismos, lo que implica un costo que muchas veces quien solicita información no está dispuesto a cancelar, pero que se respalda por lo dispuesto tanto en el Art. 18 de la Ley de Transparencia como en la Instrucción General N° 6 del CPLT. Esto se agrava cuando una SAI abarca un período histórico extenso y además se desglosa en variados requerimientos, pues implica que muchas veces se deban utilizar horas-hombre no presupuestadas para cumplir dicha misión. Cabe recalcar que también puede existir el caso de que esta información se encuentre distribuida en cualquiera de las unidades a lo largo de Chile, por tanto la coordinación entre DETLE y unidad militar es fundamental.

Sin embargo, en el mismo orden de ideas, se consultó cuáles han sido las mayores dificultades para enfrentar este tipo de requerimientos, a lo que se comentó que *“la mayor dificultad radica en que la Ley de Transparencia está concebida fundamentalmente para su aplicación en la Administración Civil del Estado y no pensando en las Fuerzas Armadas, que por su especialidad y características tienen todo un régimen jurídico especial y totalmente diferente de los demás órganos públicos.”*

Así, por ejemplo, el divulgar o entregar las Hojas de Vida del personal militar, a diferencia de lo que pudiera ocurrir con el de un funcionario municipal o de algún ministerio, sí puede afectar la seguridad y la defensa



nacional, por el contenido de esos instrumentos, que revelan estructuras orgánicas y la evolución de las unidades militares, las especialidades y armas con que están dotadas y su evolución en el tiempo, el perfil de los mandos, todo lo cual es información útil que afectaría la seguridad al caer en poder de grupos o individuos cuyo objetivo sería producir daño.

En algunos casos no existe conciencia ni conocimiento por lo general en los tribunales, de las materias o asuntos militares, de las consecuencias de su divulgación y de la necesidad de resguardarla.²⁷

En relación al desempeño institucional respecto del tiempo y entrega de información en las SAI, el Ejército de Chile logra hacer un balance positivo: esto, pues de acuerdo a lo señalado por la institución, el nivel de solicitudes es uno de los más altos dentro de la Administración Pública, y su capacidad para responder en los plazos establecidos por normativa, junto con el nivel de entrega de información, se considera satisfactorio. Aseveración, que es consecuente con los datos expuestos en el tercer apartado de este artículo.

Pero también se hace necesario agregar que existen otras medidas que ha adoptado el Ejército de Chile y que derivan en una información útil, oportuna, confiable e íntegra sobre actividades y eventos institucionales, y por ende agilizan la información ante cualquier requerimiento sobre transparencia: estos son los *software* en apoyo a la gestión que, si bien aportan a los diversos procesos que desarrolla la institución, también permiten mitigar las conductas que conlleven a faltas a la probidad, y en este sentido algunos de estos *software* son:

- Sistema de Información y Gestión Logística del Ejército (SIGLE), que tiene por objetivo automatizar los procesos logísticos institucionales.
- Sistema de Información Financiera Integral del Ejército (SIFIE), para la administración y gestión de la totalidad de la cobertura financiera-contable de la institución. Además, considera un sistema de remuneraciones.
- Sistema de Gestión Administrativo y Financiero orientado al proceso de las compras, elaboración de licitaciones, seguimiento y control de adquisiciones y gestión de procesos.²⁸

El Consejo para la Transparencia y las FAs: gestión actual y desafíos ante solicitud de información

Uno de los actores más importantes dentro de todo lo que refiere al acceso a información por parte de la ciudadanía, es el Consejo para la Transparencia (CPLT): creado y encargado, por normativa, de velar por el buen cumplimiento de lo dictaminado y dispuesto en la Ley N° 20.285, por parte de las instituciones públicas.

Como es sabido, las FAs (y en particular, el Ejército de Chile) no se encuentran exentas al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 20.285. Por ello se hace necesario conocer y entender los puntos de vista de este Consejo: qué es posible mejorar y qué se gestiona de manera adecuada en la actualidad, junto con saber cuáles son los desafíos pendientes que tales instituciones enfrentan.

Luego de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia en 2008 y a juicio de lo manifes-

27 NOVOA CARVAJAL, Hernán. Entrevista realizada por la plataforma Zoom el día 26 de mayo de 2020.

28 MARTÍNEZ, *op. cit.*



tado por el expresidente del CPLT Marcelo Drago Aguirre (2017-2019), dentro de los organismos públicos que encontraron mayor dificultad para adaptarse a lo dispuesto por la normativa, estaban las Fuerzas Armadas: la Fuerza Aérea a juicio de Marcelo Drago era la institución que más activamente a través del tiempo estaba dando cumplimiento a las disposiciones legales de este cuerpo normativo, secundada por el Ejército de Chile que, si bien en un primer momento mostró una resistencia a esto, después tuvo un sustantivo cambio de actitud, adaptándose a los requerimientos de la ley y demostrando un esfuerzo legítimo por cumplir y avanzar en la gestión de la transparencia; en tercer lugar, se encontraba la Armada de Chile, quien presenta mayores desafíos en esta materia, como por ejemplo, internalizar institucionalmente la cultura de la transparencia. Por todo lo anterior Drago considera que el adaptarse a las necesidades de transparentar los actos administrativos contribuye a desarrollar una función estratégica y disminuir la desinformación, generando un cambio cultural y ayudando también a recuperar la confianza de la ciudadanía, mermada por las diversas faltas a la probidad que se han conocido en el último tiempo.

Tanto en la entrevista con Marcelo Drago, como la ponencia del expresidente del CPLT, Jorge Jaraquemada Roblero,²⁹ se hace presente que el “secretismo”, la falta de transparencia y la ausencia de control se traducen en graves casos de corrupción y malversación de recursos del Estado en estas instituciones, que son esenciales para el resguardo de la seguridad nacional.

Ante lo anterior, el expresidente del Consejo para la Transparencia, Marcelo Drago hace un balance positivo, “pese a que tradicionalmente ha existido en las FAs, una ‘cultura del secretismo’ de sus actos, como también en los demás organismos de la administración pública, esta característica se ha dejado atrás con el transcurso del tiempo: de tal manera, tanto el Ejército de Chile como la Fuerza Aérea, quienes comenzaron con una resistencia muy grande a volver más ‘accesibles’ y transparentes sus actos, finalmente asumen la responsabilidad de entender que este es un cambio institucional trascendental”. En este ámbito, Marcelo Drago consideró necesario hacer una diferencia entre lo que es la gestión de las solicitudes de transparencia a nivel institucional, a las que se da respuesta mediante una mecánica administrativa definida y robusta, existiendo incluso orgánicas internas destinadas a dar respuesta a las solicitudes, que finalmente les permite cumplir con lo legal, sin embargo el señaló percibe que aún existía el “secretismo”, que también se relaciona con el uso del Artículo 436 del Código de Justicia Militar (CJM) para justificar la reserva de información o secreto, yendo mucho más allá del espíritu de la Ley 20.285.³⁰

El art. 436 del CJM, mencionado anteriormente, entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:

1. Los relativos a las plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las FAs o de Carabineros de Chile y de su personal;

29 JARAQUEMADA ROBLEDO, Jorge. Probidad y transparencia en Chile: desafíos para los organismos públicos. *Revista Escenarios Actuales*. 2020. Año. 25. N° 1. Pp. 67-75. Ver en cesim.cl en publicaciones.

30 DRAGO AGUIRRE, Marcelo. Entrevista realizada por la plataforma Zoom el día 21 de octubre de 2020.



2. Los atingentes a planos o instalaciones de recintos militares o policiales y los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia;
3. Los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la Ley N° 17.798 usados por las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile, y
4. Los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales.³¹

En este sentido, Drago indicó que el Artículo 436 del CJM no se condice con la Constitución Política de la república, pues señala que para que algo sea secreto o reservado tiene que afectar la seguridad nacional, y el Artículo 436 no implica un juicio de afectación: así, el hecho que un ámbito determinado pase automáticamente a ser considerado secreto y/o reservado bajo criterio de las propias FAs, no se puede imputar esto como en otro ámbito, y tal acción ha implicado muchas veces casos de corrupción. En tal aspecto, Drago opinó que debe ser eliminado y juzgarse con la regla general, pero resguardando por razones obvias la información estratégica, planes de guerra, infraestructura militar, entre otras que sean consideradas secretas, pero dejando fuera aquellas que no lo sean.

En esta misma línea de ideas, Jaraquemada propone modificar el Código de Justicia antes mencionado y estableciendo un procedimiento especial para la causal relativa a la seguridad nacional en estas instituciones.³²

Respecto a la entrevista con Marcelo Drago y en relación a la temática de las causales de reserva y secreto, menciona que la Ley de Inteligencia, es más clara en definir cuáles son las materias de inteligencia y cuáles no, por tanto, no significa ni involucra tantos problemas, ya que está bien reglamentado lo que se categoriza como “secreto”.

Resulta ilustrativa esta “diferenciación” en la información relacionada con compras en las FAs: esto, pues existen datos que se pueden categorizar como secretos (por ejemplo, compras que resulten estratégicas para la defensa y que no pueden ser de conocimiento público) y a su vez, existen datos relacionados a adquisiciones que se encuentran disponibles para su revisión y acceso. En esta área, Marcelo Drago señaló que existía una mejora sustantiva, pero que sigue siendo débil por no estar afecta a la transparencia activa.

Ahora bien, ¿cómo poder entender qué hace a una información o dato público o no?

Drago explicó que todo depende de las características de esta información: será pública hasta el punto de que no afecte la seguridad nacional, siendo finalmente este el bien jurídico que es necesario proteger y preservar, dada su función esencial de proteger a la nación. Se debe considerar también que esta área involucra un tratamiento y uso de recursos fiscales muy amplio, que necesita ser fiscalizado, observando entre otras cosas, su buen uso. Por todo lo anterior, se plantea como un desafío el repensar qué se cataloga como parte de la seguridad nacional y qué no.

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

32 *Ibidem*.



Ahora bien, en la actualidad y respecto a la situación de la agenda de probidad y transparencia en las FAs, Marcelo Drago hace mención a que existe un proyecto de ley ligado a este ámbito discutiéndose en la Cámara de Diputados, cuyo objetivo es modernizar la gestión institucional y fortalecer la probidad y transparencia en las FAs y de Orden y Seguridad. Este proyecto busca fortalecer la gestión en las FAs en relación a la probidad, pero no innova en el área de transparencia, pues no somete nuevos elementos al conocimiento público o de acceso a la información, de modo que se considera poco avance en este ámbito a nivel legislativo.³³

El proyecto antes mencionado se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional (Senado), siendo algunas modificaciones a la ley actual las siguientes:

- La integración de nuevos "sujetos obligados" que tendrán que cumplir esta ley.
- Establece nuevas obligaciones de transparencia fiscal, las que se relacionan con procedimientos contables de los organismos.
- Modifica los tiempos para gestionar y dar respuesta oportuna a los requerimientos y además establece nuevas sanciones por incumplimiento de estos tiempos.
- Uso centralizado del Portal de Transparencia del Estado.

Como se puede observar, el nuevo proyecto "Transparencia 2.0" incorpora modificaciones a la gestión de la transparencia en los organismos, entregando mayores tiempos de respuesta y am-

pliando las responsabilidades respecto de rendición de cuentas, sin embargo no introduce cambios profundos relacionados al acceso de información ni amplía el "espectro" de información accesible a la ciudadanía, lo que no significa, en ese ámbito, una modificación trascendental.

Finalmente, y en lo que respecta a la relación de las FAs con el CPLT, Drago indica que, a su juicio, las FAs deben ser capaces de asumir la jurisprudencia del CPLT, revisando qué se está haciendo respecto a las materias más sensibles y consultadas (dotación, viáticos, etc.), debiendo existir una política de transparencia que no se limite a la Ley o al CJM (Art. 436), incluyendo materias que en el pasado pudieron considerarse como secretas o reservadas, pero que hoy han cambiado de categoría. Para ello, se plantea como un deber futuro, el ampliar la política de transparencia, adaptándose más a la realidad actual.

3. Conclusiones

Como se revisó en el presente artículo, la transparencia y el acceso a la información pública son el medio más concreto y significativo para dotar del derecho y facultad de que la ciudadanía pueda solicitar u obtener información de la gestión de los órganos del Estado, a fin de fiscalizar y vigilar el uso adecuado de recursos, así como también resguardar la probidad en los actos de la administración pública.

Es así como la Ley de Transparencia y sus disposiciones han sido un desafío permanente para todos los organismos públicos del Estado chileno,

33 Consejo para la Transparencia. Comisión de Gobierno del Senado aprobó por unanimidad el proyecto de Ley de Transparencia 2.0 (2020). Recuperado desde el sitio web el 30 de noviembre de 2020: <https://www.consejotransparencia.cl/comision-de-gobierno-del-senado-aprobo-por-unanimidad-el-proyecto-de-ley-de-transparencia-2-0/>



pues mediante sus instrucciones, mandatos e indicaciones se ha buscado promover una nueva cultura, donde el propósito es disminuir los niveles de secretismo, la opacidad y por ende, la corrupción en los actos estatales.

Así, en este punto, las FAs no han estado exentas de cumplir lo reglamentado en la normativa antes mencionada y, a pesar de que aún existen desafíos, el balance de esta política pública en las aludidas instituciones es positivo, ya que se han adaptado de forma adecuada a la legislación vigente, otorgando cumplimiento a los tiempos a las diversas solicitudes en los tiempos establecidos.

En el caso concreto del Ejército de Chile, se aprecia que este cuenta con los medios necesarios, es decir, tiene una infraestructura robusta, donde los requerimientos de los ciudadanos son estudiados y tratados en los plazos determinados por la ley.

También toman relevancia los diferentes *softwares* de gestión que, si bien sirven para agilizar los procesos institucionales, a futuro serán herramientas que acelerarán cualquier requerimiento, dado que en estas plataformas se encontrarán muchas de las informaciones que un pasado se encontraba en formato análogo, donde la trazabilidad en el tiempo va disminuyendo.

No hay que olvidar también las iniciativas que han orientado en capacitar a toda la institución en "Conductas de Prevención del Delito" que aun cuando no tiene una relación directa con la transparencia, tiene férrea relación con la probidad y la ética pública, en miras de enfrentar la corrupción mediante el conocimiento y buenas prácticas.

De esta manera, se observa que el concepto de "transparencia" ha sido internalizada en la cultura

institucional tanto del Ejército como de las FAs, formando parte de la orgánica de cada una de ellas y disponiendo, por tanto, de toda una estructura dedicada esta política pública.

Pero ¿quedan desafíos pendientes aún?

Indudablemente: por ejemplo, se hace necesario tener presente los requerimientos que establecerá la nueva Ley de Transparencia 2.0, así como también –entre otros aspectos–, modificar o eliminar el artículo 436 del Código de Justicia Militar, a fin de no generar discrepancias con los cuerpos normativos de mayor jerarquía, o bien revisar la información que se debería proveer por los canales de transparencia activa a futuro. O, también significa un reto no menor, el hecho de que existe un volumen considerable de información en formato físico (expedientes, archivos pasivos u otros) que, susceptible de ser eventualmente requerida en una SAI, puede ser solicitada y, ante la indisponibilidad de entregar en formato digital, involucrará más tiempo en ser procesada.

Ante estos nuevos retos, siempre se deberá considerar que las tanto las FAs como también otros servicios públicos poseen información que puede disminuir considerablemente la capacidad de proveer el bien público de la defensa, y por ende afectar el bienestar del Estado y sus ciudadanos, por lo que siempre será necesario cuestionar el riesgo de entregar información que pueda afectar y comprometer negativamente la función estratégica o inherente del organismo en cuestión, trazando la misma interrogante que Samuelson planteará y que fue adecuada desde la economía al ámbito de este trabajo: ¿se transparentan las especificaciones de los cañones o de las mantequillas?, entendiendo



que siempre será preciso evaluar primero esto, para después y dependiendo de la información que esté involucrada, garantizar el acceso de la ciudadanía a esta, en pos de dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia.

Bibliografía

- AGUILAR RIVERA, José. Transparencia y democracia: claves para un concierto. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México 2010. Recuperado desde el sitio web el 20 de noviembre de 2020: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1168>
- Consejo para la Transparencia (CPLT). Datos de casos del CPLT. Recuperado desde el sitio web el 23 de octubre de 2020: <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/datos-de-casos-del-cplt/>.
- Consejo para la Transparencia (CPLT). Decisión Amparo Rol C396-10. 2010. Recuperado desde el sitio web el 18 de noviembre de 2020: https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C396-10/C396-10_decision_web.pdf
- Consejo para la Transparencia (CPLT). Decisión Amparo Rol: C1162-19. 2019. Recuperado desde el sitio web el 12 de enero de 2021: <https://jurisprudencia.cplt.cl/cplt/decision.php?id=CPLT000030434>
- Constitución Políticas de la República de Chile, Constitución 1980. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, 17 de septiembre de 2005.
- CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo. *Secretos de Estado, transparencia y seguridad nacional*. 2014. Primera edición. Legal Publishing Chile. ISBN 978-956-346-562-4.
- Decreto Nº 423. Crea la Comisión Nacional de Ética Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, 18 de abril de 1994.
- Decreto Nº 423. Crea la Comisión Nacional de Ética Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, 18 de abril de 1994.
- DRAGO AGUIRRE, Marcelo. Entrevista realizada por la plataforma Zoom el día 21 de octubre de 2020.
- Global Right to the Information Ranking*. Recuperado desde el sitio web el 20 de octubre de 2020: <https://www.rti-rating.org/country-data/>
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo. Transparencia y seguridad nacional: tensiones y dilemas. *Cuadernos de transparencia Nº 18*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México, 2010. Recuperado desde el sitio web el 22 de noviembre de 2020: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12117>
- JARAQUEMADA ROBLEDO, Jorge. Probidad y transparencia en Chile: desafíos para los organismos públicos. *Revista Escenarios Actuales*. 2020. Año. 25. Nº 1. Pp. 67-75. Recuperado desde el sitio web el 10 de enero de 2021: [https://www.dropbox.com/sh/skj1xqkh9bkbwyy/AABKM1OjD85YCqN-jfiFHYa1wa/2\)%202020?dl=0&preview=1_2020.pdf&subfolder_nav_tracking=1](https://www.dropbox.com/sh/skj1xqkh9bkbwyy/AABKM1OjD85YCqN-jfiFHYa1wa/2)%202020?dl=0&preview=1_2020.pdf&subfolder_nav_tracking=1)
- LEY Nº 18.667. Que agrega el artículo 436. al Código de Justicia Militar de 1944. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, 27 de noviembre de 1987.
- LEY Nº 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, 20 de agosto de 2008.



- MARTÍNEZ MENANTEAU, Ricardo. Comandante en Jefe del Ejército. Discurso de apertura y ponencia del Seminario "Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente". *Revista Escenarios Actuales*. 2020. Año. 25. Nº 1. Pp. 13-21. Disponible en cesim.cl
- NOVOA CARVAJAL, Hernán. Entrevista realizada por la plataforma Zoom el día 26 de mayo de 2020.
- Organización de Estados Americanos (OEA). El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. 2013. Recuperado desde el sitio web el 21 de noviembre de 2020: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William. *Economía*. 2006. Decimoctava Edición. Editorial: McGraw Hill. España. ISBN 8448151542.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 2015. Nº 226. pp. 199-220. Recuperado desde el sitio web el 20 de noviembre de 2020: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42144001008.pdf>

Las actividades de inteligencia militar como límite al derecho de acceso a la información pública

Capitán (OSJM) Juan Cristóbal Fernández Sanz¹

En Chile, el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de la república, en estos términos: *“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”*.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto, sino que se encuentra restringido en ciertos y determinados casos por la ley cuando se trata de proteger bienes que son de gran relevancia para la sociedad, es por ello que el artículo 8° de la Constitución Política de la república indica que *“solo una ley [...] podrá establecer la reserva o secreto [...] cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional”*.

Dejando a salvo lo dispuesto en otras leyes, las causales de secreto o reserva en cuya virtud se puede denegar total o parcialmente el acceso a la información, se encuentran contempladas, principalmente, en el artículo 21 de la Ley N° 20.285, de 2008, sobre “Acceso a la Información Pública”, que, para la situación del presente análisis, dispone en su numeral 3 que no se podrá conceder el derecho de acceso a la información: *“Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública”*.

1 Oficial del Servicio de Justicia Militar. Abogado de la Universidad de Chile, Magister en Derecho Administrativo de la Universidad de Los Andes. juan.fernandez@ejercito.cl; fdzsanz@gmail.com





Como es posible apreciar, para el derecho chileno, la seguridad de la nación, el interés nacional, la defensa nacional, la mantención del orden público y la seguridad pública se alzan como valores que deben ser resguardados a un nivel tal que permiten restringir el derecho de acceso a la información que generen y tengan en su poder los órganos de la Administración del Estado. Entonces, para poder resguardar los valores mencionados, los que para el legislador nacional revisten de gran trascendencia, ya que configuran un límite al derecho de acceso a la información, el Estado debe desplegar actividades de inteligencia que le permitan proteger la seguridad e intereses nacionales.

Según Avendaño, las *actividades de inteligencia* son definidas como aquellas que tienen como propósito lograr:

“el conocimiento que todo Estado debe tener por anticipado para propender a la satisfacción de sus intereses. Es de carácter predictivo, construyendo escenarios de lo posible y/o deseable. Implica un proceso permanente que mediante la búsqueda, el análisis y la difusión de la información requerida, permite adoptar decisiones para enfrentar los riesgos, los problemas de seguridad y eventuales amenazas de que pueda ser objeto el Estado, y a la vez, detectar las vulnerabilidades y oportunidades que se puedan presentar. Todo ello en función del logro de los objetivos o del resguardo de los intereses nacionales”².

En Chile, las actividades de inteligencia militar solo pueden ser dirigidas y ejecutadas por las direcciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas y por la Dirección de Inteligencia de la Defensa,

dependiente hoy del Estado Mayor Conjunto (ex Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional), organismos que, junto con la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y las direcciones o jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, forman parte del *Sistema de Inteligencia del Estado*, según el artículo 5° de la Ley N° 19.974, de 2004, sobre “Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”.

Legalmente, las actividades de inteligencia están definidas como aquellas que, producto de un proceso sistemático, están destinadas a la *“recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones [...] necesaria[s] para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional”*, conforme a lo señalado en los artículos 2° y 20 de la Ley N° 19.974.

Luego, para que las direcciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Dirección de Inteligencia de la Defensa, como organismos de la Administración del Estado de Chile, puedan hacer frente a una solicitud de acceso a la información pública que se presente para conocer los detalles de una actividad de inteligencia militar, dichos organismos pueden hacer uso de la causal de *secreto* contemplada en el artículo 38 de la Ley N° 19.974; precepto legal que dispone:

“Se considerarán secretos [...] los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conforman el sistema [...]. Los estudios e informes que elaboren los organismos de

2 AVENDAÑO, Andrés (2018). “El Sistema de inteligencia del Estado de Chile, la producción de inteligencia estratégica y otros asuntos relacionados”. *Cuaderno de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos*, (2), p. 8.



inteligencia solo podrán eximirse de dicho carácter con la autorización del director o jefe respectivo, en las condiciones que este indique”.

Luego, para ver si la actividad de inteligencia militar está amparada por la causal de secreto del artículo 38 de la Ley N° 19.974, los organismos que conforman el Sistema de Inteligencia del Estado, antes de entregar información relativa a las actividades de inteligencia militar que ellos desarrollan, deben resolver si la divulgación de los informes, estudios o antecedentes que obren en su poder de aquellos pueden generar un daño específico a los valores jurídicamente protegidos de la seguridad de la nación o el interés nacional, haciéndose una ponderación de si esos bienes entran en conflicto con el derecho constitucional de acceso a la información pública.

Entonces, si la publicidad de la información con que cuenta un órgano de la Administración del Estado pone en riesgo la seguridad de la nación o el interés nacional, la información no podría ser entregada a quien requiera el derecho de acceso a conocer los detalles de las actividades de inteligencia militar.

Del mismo modo, para calificar como *secreta* una actividad de inteligencia militar, esta debe tener por finalidad producir “inteligencia”, lo que se traduce en que la actividad tenga por propósito recabar y analizar información necesaria para “asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional [... a fin de] resguardar la seguridad nacional y proteger a Chile y su pueblo de las amenazas del terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico” (artículos 4° y 23 de la Ley N° 19.974).

En consecuencia, cabe preguntarse: ¿por qué las actividades que produzcan inteligencia militar deben ser secretas?

Porque no existe otro medio más idóneo que el secreto para lograr la protección de la seguridad de la nación y el interés nacional, entonces el secreto es fundamental para asegurar el éxito de las operaciones de inteligencia, de lo contrario, se revelarían los métodos y líneas de investigación que le afectarían el proceso de búsqueda y producción de inteligencia, junto con poner en riesgo la integridad de los funcionarios y terceros que participan en aquellas actividades.

El artículo 38 de la Ley N° 19.974 constituye una causal de secreto para denegar el acceso a la información, porque las actividades de inteligencia que este precepto legal protege utilizan documentos, datos o informaciones que el mismo legislador ha declarado como secretos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de la república, porque su publicidad afectaría directamente la seguridad de la nación o el interés nacional.

El texto del artículo 38 de la Ley N° 19.974, con la causal de *secreto* que consagra, permite restar del conocimiento público aquella información referida a las actividades de inteligencia militar que realicen los organismos del Sistema de Inteligencia del Estado. Con ello, la seguridad nacional obtiene un resguardo mayor y prevalece sobre el derecho constitucional de la publicidad de las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado.

No obstante, si bien el artículo 38 de la Ley N° 19.974 satisface plenamente la necesidad de mantener en secreto las actividades de inteligencia que desplieguen los organismos del Sistema de



Inteligencia del Estado; cabe señalar la existencia de la causal de *secreto* contemplada en el artículo 436 N^{os} 1 y 2 del Código de Justicia Militar,³ la que también permite restringir el acceso a la información relativa a las actividades de inteligencia militar, ya que estas actividades son secretas porque dichas labores de inteligencia militar dicen relación con la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

Conclusión

La ley chilena cataloga como secretas a las actividades de inteligencia militar. Esta afirmación se sustenta en el hecho que la revelación de la información relativa a actividades de inteligencia militar podría exponer los planes de operación de las instituciones y otras actividades altamente sensibles para la defensa en materia de inteligencia, lo que iría en directo detrimento de la seguridad de la nación, ya que eventuales terroristas, criminales organizados, narcotraficantes y agentes tendrían acceso a la metodología de la investigación de inteligencia, alertando y dando a conocer a aquellos los cursos de acción que

adoptan las instituciones de las Fuerzas Armadas para las pesquisas de dichas amenazas, proporcionándoles una ventaja a las actividades ilícitas que eventualmente podrían cometer aquellos, lo que pondría en riesgo las actividades de inteligencia desplegadas y la integridad de los funcionarios y terceros que participan en dichas actividades de inteligencia militar.

La aplicación de la causal de secreto contemplada en el artículo 38 de la Ley N^o 19.974, en cuya virtud se debe denegar el acceso a la información relativa a las actividades de inteligencia militar, permite dar un resguardo óptimo a dichas actividades, en las cuales el secreto posibilita el éxito de su ejecución. Por lo tanto, el conocimiento del hecho que las actividades de inteligencia militar son *secretas* –por expreso mandato legal– evitaría interpretaciones inadecuadas por parte de los tomadores de decisión, bien sean judiciales, administrativos y políticos, de los medios de comunicación o de la opinión pública, ya que este *secreto* también tiene por objeto resguardar el debido cumplimiento de las funciones de los órganos que integran el Sistema de Inteligencia del Estado.

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

1.- Los relativos a [...] la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas [...] y de su personal;

2.- Los atinentes a [...] los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia”.

El narcotráfico en los países del Pacífico Sudamericano

Fernanda Morales Guerrero.¹

La guerra contra las drogas es una problemática de larga data, de hecho, fue impulsada por Richard Nixon en 1971 al amparo de las tres Convenciones sobre Drogas de Naciones Unidas. Sin perjuicio de ello, es factible afirmar que no han traído los resultados esperados en consideración con los esfuerzos implementados.

La "lucha contra las drogas" ha estado orientada a la persecución de productores, comerciantes y consumidores de sustancias psicoactivas de procedencia ilegal, por medio del *Drug Department Enforcement* (DEA). Creada en 1973, la comúnmente conocida DEA, es la única agencia responsable de coordinar e implementar las investigaciones y programas conjuntos antidrogas, basados en la cooperación fuera de las fronteras de Estados Unidos, específicamente en los países en los que se produce y por donde transita la droga.

En este sentido, desde hace más de medio siglo, la comunidad internacional ha enfrentado al narcotráfico mediante los parámetros construidos por Naciones Unidas² y a partir de una visión protectora ha acordado una serie



1 Cientista Política de la Universidad Diego Portales. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, y MSc in Inter-American Defense and Security en Inter American Defense College (IADC).

2 TRANSNATIONAL Institute International (TNI). Reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU. *Drugs and Democracy*. [En Línea]. marzo 2003. Disponible en: <http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/convenciones/item/2188-reforma-de-las-convenciones-sobre-drogas-de-la-onu>



de tratados y convenciones, complementarios entre sí.³

Conteniendo un enfoque para toda la comunidad internacional, las políticas para combatir el flagelo, principalmente en América Latina, se han basado en parámetros punitivos y prohibicionistas que, contrariamente, han agudizado la problemática a través de mecanismos fundamentados en la reducción de la oferta, demanda y control, convirtiéndolo en una de las mayores amenazas imperantes en la región, debido a la impronta represiva plasmada en las iniciativas.

Así, una de las principales críticas a estas políticas, es que estas se han basado en la prohibición del acceso a las sustancias sicotrópicas y, considerando que la demanda puede calificarse como inelástica, las redes de narcotráfico se han encargado de satisfacerla de sustancias ilícitas, siendo una de las alternativas despenalizar el consumo.

Lo anterior, nos ha llevado a observar un incremento del tráfico ilícito y consumo de narcóticos, transformando esto a lo largo del tiempo, en un fenómeno de alcance multidimensional, el que conlleva a los países de América a constantes riesgos y desafíos, tales como el crimen organizado transnacional y otros los delitos conexos que provienen de dicha amenaza.

En este orden de ideas, el narcotráfico y crimen organizado transnacional favorecen a la corrupción dentro del aparato estatal, el que se nutre de la inestabilidad política y social que han experimentado los países de las Américas durante el último tiempo.

El avance del narcotráfico y su impacto en la seguridad y defensa de los países del Pacífico Sudamericano, actualmente adquiere considerable importancia, ya que sus realidades e idiosincrasias son disímiles, a pesar de tener fronteras comunes y compartir legados históricos, entre otros aspectos, lo que nos hace cuestionarnos sobre la idoneidad de la implementación de los mismos parámetros de Naciones Unidas para todos por igual.

La ausencia de parámetros constructivistas en los lineamientos de las instituciones de Naciones Unidas para el tema de las drogas, obstaculiza la elaboración de soluciones concretas que sean capaces de enfrentar de manera efectiva la problemática, al manifestarse esta de manera desigual en todos los países de la región, *“con diversos tipos de incidencia en problemas de seguridad pública, exacerbados por la emergencia de delitos fronterizos y violencias que desbordan el control territorial de los Estados”*.⁴

Del mismo modo, que su salida al océano Pacífico los hace ser partícipes de iniciativas multilaterales

3 La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que crea la estructura internacional para el control de drogas y tiene por objeto controlar el cultivo, la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes; Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, 25 de marzo de 1972; la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, que busca lidiar con la variedad de drogas que habían surgido en aquellos tiempos e introdujo el control sobre el uso lícito de más de un centenar de drogas sicotrópicas, y; la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que lidiaba con lo que se explicita en su nombre, además de pretender un equilibrio político entre los países productores y los consumidores para reducir la oferta y demanda respectivamente.

4 CELI DE LA TORRE, Pablo. La cooperación suramericana en seguridad regional y el problema de la droga y los delitos transfronterizos. [En Línea]. En: MAIHOLD, Günther, JOST, Stefan (editores). El Narcotráfico y su Combate: Sus efectos sobre las relaciones internacionales. Konrad, Adenauer, Stiftung. México, 2014, p. 164. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_13513-1442-1-30.pdf?140730213744



económicas exitosas, es así como esta condición genera las condiciones propicias para el mercado de la droga y sus rutas de tráfico ilícito al mundo.

Si hablamos de hechos, según el informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) de 2020, “América Latina (más notablemente México y, en mucha menor medida, Colombia y Guatemala): representa la mayor parte del suministro de heroína a América del Norte (más notablemente a Estados Unidos), mientras que también abastece a los todavía pequeños mercados de heroína de América del Sur”.⁵ Así, se reafirma que la realidad en este ámbito no se condice con la magnitud de las iniciativas implementadas para combatir este fenómeno.

Asimismo, en los países del Pacífico Sudamericano, el consumo de marihuana en la población general se ha incrementado considerablemente en los últimos 15 años,⁶ según el último informe de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (OEA-CICAD).

En cuanto a los esfuerzos que respectan para nuestro hemisferio, la OEA, acuñando el concepto de Seguridad Multidimensional en su *Declaración sobre Seguridad en las Américas* de 2003, estableció una serie de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, entre las cuales el narcotráfico constituye una problemática común, siendo combatida

desde las diferentes perspectivas que tienen los Estados parte, sobre sus prioridades en materia de seguridad.

Sobre el trabajo de la OEA, cabe destacar a la previamente citada CICAD y su Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), cuyo objetivo es fortalecer directamente la confianza mutua y cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema de las drogas.

Pero ¿qué arrojan estos informes y para qué sirven? En la última ronda de evaluación, se puede observar que el estado general del hemisferio reflejó que solo un 41% de las recomendaciones están cumplidas.⁷

¿Qué quiere decirnos esto? Se constata la existencia de una constante falta de compromiso por parte de los países del hemisferio, la progresiva debilidad de las instituciones del Estado que enfrentan los gobiernos, y la necesidad de fortalecer la OEA para producir resultados tangibles al respecto, en su calidad de organismo multilateral encargado de la seguridad cooperativa del hemisferio, siendo el principal y más antiguo foro gubernamental, político, jurídico y social de las Américas.⁸

En consecuencia, es necesario reflexionar sobre el carácter constructivista que debiesen tener las diferentes políticas que se implementan en cada país. Considerando que el constructivismo, según

5 UNODC. 2020. Informe Mundial sobre las Drogas 2020 de la UNODC: el consumo global aumenta a pesar de que el COVID-19 tiene un impacto de gran alcance en los mercados mundiales de drogas. Disponible en: https://www.unodc.org/mexicoand-centralamerica/es/webstories/2020/06_26_Informe_Mundial_Drogas_2020.html

6 OEA-CICAD. 2019. Informe sobre el consumo de drogas en las Américas. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/Main/ssMain/HTML%20REPORT%20DRUG%202019/mobile/index.html>

7 OEA-CICAD. Rondas de Evaluación. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/mem/reports/default_spa.asp

8 OEA. 2021. Quiénes somos. Disponible en: http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp



Michael Barnett apunta a una realidad que nace por medio de la sociedad, y que los hechos sociales dependen del encuentro entre humanos. ¿Es factible entonces que la receta que suponen las Convenciones sobre drogas de Naciones Unidas, vaya a resultar igualmente exitosas para todos los Estados, si evidentemente viven realidades distintas? A este respecto, es preciso conocer el contexto y las prioridades de cada Estado, para idear políticas *ad hoc*.

Adicionalmente, los avances que denota el progresivo fenómeno de la globalización, en materia de tecnología, intercambios comerciales y otras materias, aspectos que se pueden vincular a lo que Keohane y Nye llamaron Interdependencia Compleja, han incrementado la porosidad de las fronteras y, por tanto, la erosión de los poderes del Estado, debilitando al principal actor del sistema internacional, desde una óptica realista de las relaciones internacionales.

En este sentido, es imperativo fortalecer la institucionalidad de los Estados, para que los países puedan lograr el normal funcionamiento de sus instituciones, su desarrollo nacional y, principalmente, el bienestar de la persona humana, para que los criminales no ocupen los espacios en los cuales el Estado no está presente.

Lo anterior, se puede vincular con un aspecto clave a la hora de diseñar políticas al respecto, la seguridad humana, ya que cubre las diversas fuentes de inseguridad individual, incluida la violencia física y la pobreza, concentrándose en el respeto a los derechos humanos, haciendo necesarias respuestas de carácter integral por parte del Estado en su conjunto, y ampliando el interés territorial de la defensa y seguridad nacional.

Ante lo expuesto, toda vez que se superen los retos y se fortalezcan las instituciones de los Estados, es altamente probable que las políticas públicas que emanan de estos, sean exitosas y busquen el bienestar de la población en su conjunto.

Con todo, se sostiene que, para un efectivo control del narcotráfico, es imperativo realizar un diagnóstico primeramente en el ámbito nacional, que incluya el nivel de la amenaza dentro de cada Estado e identifique a los actores y el papel que desempeñan en cada caso, con el objetivo de diseñar políticas públicas nacionales de carácter estatal, que se conserven de forma permanente, y que combinen de forma integrada los instrumentos nacionales de poder.

En este orden de ideas y para finalizar, debemos recordar el factor geográfico, ya que, en Chile, por ejemplo, se tiende a pensar que las amenazas a la seguridad y la defensa que enfrentan los Estados, están lejos de nuestro territorio, olvidándonos que estamos insertos en el mismo escenario internacional de seguridad que los demás países del hemisferio y que las dinámicas de los ilícitos están en constante perfeccionamiento, haciendo cada día más fácil vulnerar las fronteras.

Lo precedente, ya que en la práctica y académicamente, el combate en cuestión ha sido ampliamente estudiado, al punto de llegar al consenso mundial de que las políticas implementadas ya no son suficientes para terminar con el problema o, por lo menos, contenerlo.

En consecuencia, es de conocimiento general que desde que el narcotráfico comenzó a propagarse, se han impulsado diversas iniciativas para combatirlo, generando alianzas cooperativas entre los países con el fin de inicialmente terminar



con la amenaza, pero considerando los magros resultados, los esfuerzos actuales buscan la contención del flagelo.

Por tanto, se estima pertinente reforzar la idea que los países del Pacífico Sudamericano, debiesen poder continuar avanzando hacia canales directos

de integración y cooperación, lo que ayudaría a fortalecer las estrategias antidrogas bilaterales impulsadas por los Estados en la actualidad, como lo hacen Colombia y Perú en la Cuenca Amazónica que comparten, por ejemplo, y para poder avanzar hacia la denominada seguridad cooperativa.

La OTAN pide a los aliados seguir aumentando el gasto militar para hacer frente a retos más allá del coronavirus¹

La OTAN ha reclamado a sus miembros que continúen con el esfuerzo de aumentar su gasto militar con el objetivo de que la Alianza Atlántica pueda ser capaz de hacer frente a cualquier desafío de seguridad, más allá del coronavirus, según indicó el secretario general, Jens Stoltenberg, en la reunión del Comité Militar de la OTAN que fue celebrada en enero en Bruselas. *“Nuestras Fuerzas Armadas han asegurado que la crisis de salud no se convierta en una crisis de seguridad, pero el coronavirus no ha hecho desaparecer otros desafíos”*, indicó.



Fuente: rtv.es

La autoridad también hizo un llamado para recordar que la OTAN debe seguir siendo el muro de contención a las acciones agresivas de Rusia, el auge de China en la arena global o el terrorismo global. Por ello, el político noruego ha insistido en que la Alianza debe seguir “en forma” para hacer frente a

1 <https://www.notimerica.com/politica/noticia-otan-otan-pide-aliados-seguir-aumentando-gasto-militar-hacer-frente-retos-mas-alla-coronavirus-20210127160202.html>

INTERNACIONAL



PANORAMA SEGURIDAD Y DEFENSA



los retos futuros, algo para lo que hará falta una mayor inversión en defensa de sus miembros. *“Nuestra democracia, valores y orden basado en reglas está siendo desafiado”*, afirmó. En su repaso a las últimas actividades de la Alianza, el jefe militar de la OTAN, el mariscal británico Stuart Peach, ha reivindicado la respuesta de la organización ante la crisis del coronavirus, detallando la labor de las

Fuerzas Armadas aliadas en la construcción de hospitales, el traslado de enfermos o la distribución de suministros médicos y vacunas. La OTAN también ha creado reservas de equipos médicos y un fondo de ayuda. *“Estamos extrayendo lecciones para el futuro de tal forma que podamos ofrecer mayor apoyo a los aliados y naciones amigas”*, indicó el militar británico.

COVID-19: América Latina recibirá 26 millones de vacunas de COVAX en los próximos tres meses²

Los países latinoamericanos recibirán entre marzo y mayo, más de 26 millones de vacunas de la iniciativa COVAX³ de la OMS para la distribución equitativa de inmunizaciones alrededor del mundo. La mayoría de estas vacunas serán de AstraZeneca, de acuerdo a lo comunicado por la Alianza de Vacunas Gavi, socia de la iniciativa. Unos 30 países latinoamericanos y caribeños están entre los 142 que recibirán los primeras 237 millones de dosis.

Colombia fue el primer país de las Américas en recibir un cargamento, con 110.000 dosis de Pfizer, para completar hasta mayo dos millones de dosis más de aquí a mayo. En total, los países de América Latina que más vacunas recibirán en este periodo de tiempo son Brasil (9,1 millones) y México (5,5 millones), ambos con financiación propia.

En Sudamérica, Argentina obtendrá 1,9 millones de dosis; Perú, 1,2 millones; Chile, 818.000; Ecu-

ador, 756.000; Bolivia, 672.000; Paraguay, 304.000; y Uruguay, 148.000.

En Centroamérica, recibirán vacunas Guatemala (724.000), Honduras (424.000), Nicaragua (432.000), El Salvador (225.000), Costa Rica (218.000 dosis), y Panamá (184.000). Mientras tanto, en el Caribe, República Dominicana tendrá 463.000 dosis. En la referida instancia se explicó que Cuba decidió no unirse a la iniciativa y respecto de Venezuela falta aclarar los datos para ser considerada en la distribución.

Del mismo modo, los expertos de COVAX, explicaron que la primera ronda de asignaciones proporciona las cifras hasta mayo, y que los países que participan, pero no figuran en la lista han ejercido su derecho a optar por no recibir estas vacunas y desean transferir las dosis asignadas a los participantes que requieren donativos ya que no tienen fondos para comprarlas. Otras causales de los países no considerados aún son la falta de

² <https://news.un.org/es/story/2021/03/1488952> (consultada el 5 de marzo 2021)

³ COVAX es parte de un esfuerzo global para suministrar vacunas para al menos el 20% de la población de cada país participante durante 2021, con el fin de proteger a las personas en mayor riesgo de presentar formas graves de COVID-19 y salvar vidas. En las Américas, 36 países recibirán vacunas a través del Mecanismo COVAX, de los cuales 26 lo harán con financiamiento propio y diez lo harán sin costo. El Fondo Rotatorio de la Organización Panamericana para la Salud es el mecanismo designado por COVAX para adquirir las vacunas en nombre de los países de la región.

oportunidad en la tramitación de las solicitudes e información de respaldo.

La UNICEF explicó que las entregas son solo los primeros lotes de vacunas que se enviará a través de la instalación COVAX como parte de este esfuerzo

histórico para entregar cerca de 2000 millones de dosis de vacunas COVID-19 a alrededor de 190 países y territorios. Lo señalado forma parte del esfuerzo de apoyar también a los gobiernos en el desarrollo de planes nacionales de vacunación y en la preparación para la llegada de las vacunas.



Fuente : UNICEF/Ragul Krishnan

Ministro Prokurica destaca amplio despliegue de las Fuerzas Armadas en apoyo al control de la frontera norte¹

El ministro de Defensa Nacional, Baldo Prokurica, destacó el rol que jugarán las Fuerzas Armadas en el control de la frontera, tras la ampliación del Decreto Supremo 265, que les permitirá utilizar toda su tecnología y capacidades para complementar la labor de Carabineros y la PDI en el combate al tráfico ilegal de migrantes. Al respecto señaló *“Todos los elementos que tienen las Fuerzas Armadas están hoy día a disposición para apoyar a Carabineros y a la PDI en todo lo que es la labor del ingreso migratorio”*, recalcó el secretario de Estado, quién viajó a la localidad de Colchane en la Región de Tarapacá junto a los ministros del Interior, Rodrigo Delgado y de Relaciones Exteriores, Andrés Allamand, para conocer en terreno la situación de los migrantes ilegales que han ingresado de manera irregular al país por dicha zona fronteriza.

Durante su visita, las autoridades fueron acompañadas por jefe del Estado Mayor Conjunto, general Javier Iturriaga, y del jefe de la Defensa Nacional para Tarapacá, vicealmirante Yerko Marcic, entre otras autoridades.

El ministro Prokurica explicó que, para cumplir con esta nueva misión, las Fuerzas Armadas priorizarán el uso de aeronaves no tripuladas, aviones de vigilancia, radares y sensores, así como incrementarán sus patrullas a pie y motorizadas para detectar eventuales irregularidades. *“Este tema no es solamente Colchane. Nosotros tenemos una frontera muy amplia, de más de 800 kilómetros, por lo tanto, el despliegue es mucho mayor, con todo el instrumental, toda la tecnología. Ustedes han podido ver lo que son los visores nocturnos, todo lo que significa drones,*

1 www.defensa.cl

NACIONAL



PANORAMA
SEGURIDAD Y DEFENSA



pero además de eso las instalaciones de vehículos que sirven para que Carabineros y la PDI puedan ser reforzados en lo que es la labor de este tema”, agregó el ministro de Defensa.

Las labores de ayuda al control fronterizo se suman a otras actividades que están realizando las Fuerzas Armadas en el norte del país, donde hay unos 30 mil efectivos desplegados en labores de control de la pandemia.

Hasta antes de ponerse en marcha la modificación del DS 265, las Fuerzas Armadas habían

desarrollado más de 1.800 operaciones de control fronterizo, en las que han participado unos 17 mil efectivos y se han utilizado sobre 100 medios como vehículos, drones, lanchas, camiones, helicópteros y aviones. Casi la totalidad de estas operaciones fueron de carácter tecnológico, con medios humanos, ópticos y electrónicos, para facilitar la detección diurna y nocturna de actividades ilegales en las zonas fronterizas con Perú y Bolivia. Hasta mediados del 2020, estas operaciones implicaron el decomiso de más de 5 toneladas de droga incautadas por la policía marítima.



Fuente: <https://www.defensa.cl/noticias/ministro-procurica-destaca-amplio-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-en-apoyo-al-control-de-la-frontera/>

Ejército de Chile gradúa a las primeras oficiales de Estado Mayor²

A fines del año pasado, se efectuó la ceremonia de graduación de los alumnos de los Cursos

Regulares de Estado Mayor y de Ingenieros Politécnicos Militares, quienes luego de tres y cinco

² www.ejercito.cl

años de formación respectivamente, aprobaron todos los requisitos para convertirse en especialistas primarios. La actividad fue presidida por el ministro de Defensa Nacional, Mario Desbordes J., acompañado por el comandante en jefe, general de Ejército Ricardo Martínez Menanteau.

Un importante hito histórico en la institución, fue el hecho de que en la graduación de la Academia de Guerra del Ejército, por primeras vez egresan como oficiales de Estado Mayor, dos oficiales femeninas, las mayores Verónica Parra y Ana Campos. Las oficiales luego de tres años de preparación personal y esfuerzo lograron cumplir sus expectativas y desafíos para alcanzar sus metas

y contar con la posibilidad de formar parte del Alto Mando en un futuro próximo.

El Director de la ACAGUE, coronel Álvaro Salazar, manifestó que en esta oportunidad se trató de una ceremonia diferente y especial producto de la pandemia, por lo que los oficiales graduados no contaron con la presencia de sus familias debido a un límite de asistencia y destacar que *“esta graduación tiene un elemento especial y es que por primera vez se gradúan dos oficiales femeninas del Ejército como oficiales de Estado Mayor y sin lugar a dudas esto constituye un hito en la integración de la mujer a las Fuerzas Armadas y específicamente en el Ejército de Chile”*.



Fuentes: www.ejercito.cl – twitter.com/ejercito_chile/status/133996008406455301

Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040, vol. II

Autor: Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM)

Ejército de Chile

Cantidad de páginas: 249

Edición: diciembre 2020

Diagramación: Instituto Geográfico Militar

Versión: solo digital

ISBN 978 956 7527 892 - 978 956 7527908

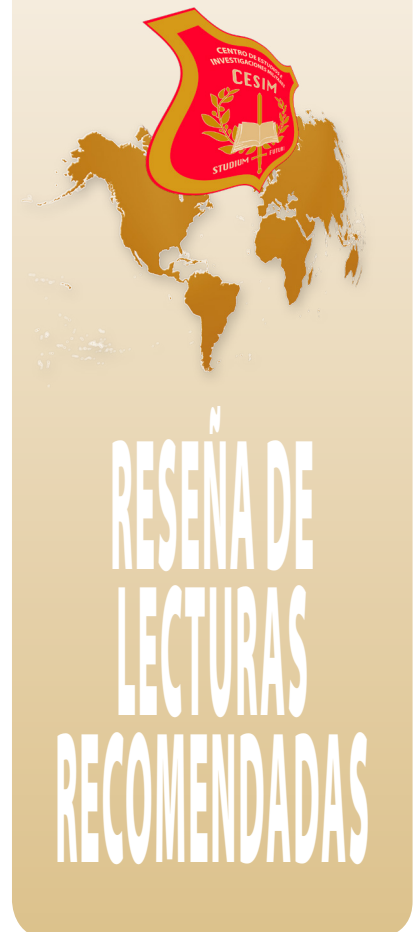
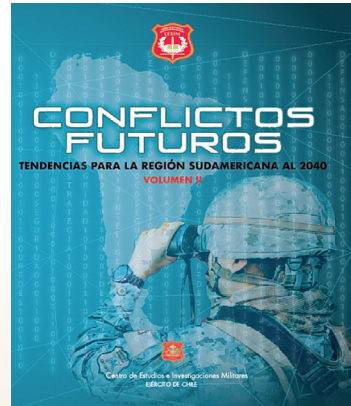
Por: Teniente coronel Emilio Díaz Molina¹

Este segundo volumen es la continuación de un trabajo de investigación que ha desarrollado el Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército, respecto a las tendencias para la región sudamericana, al año 2040.

Ya en su primer volumen,² la investigación expuso al lector, un detallado análisis de los factores relevantes que inciden en las tendencias globales asociadas a la seguridad y la defensa, finalizando con una propuesta en que se determinaron las principales tendencias globales que podrían afectar a los posibles escenarios futuros en Sudamérica y que los impactarían estratégicamente a la región en el ámbito de la seguridad y la defensa, en un horizonte de 20 años.

Este segundo volumen es la continuación de ese trabajo investigativo, el que se desarrolla en tres detallados capítulos,

- 1 Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia. Magíster en Planificación y Gestión Estratégica, otorgado por la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE). Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa, otorgado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Posgrado *Latu Sensu* en Operaciones Militares, Planificación, Operación, Recursos Humanos y Logística, otorgado por la Escola de Aperfeicoamento de Oficias, del Ejército de Brasil. Se desempeña como Subdirector de la Escuela de Ingenieros del Ejército
- 2 Disponible en formato PDF en el sitio web cesim.cl, en el apartado publicaciones.





los que se conectan entre sí, llevando al lector a una mejor comprensión del desarrollo de la investigación.

En resumen, el texto comienza con un ejercicio prospectivo, basado en el análisis de cada una de las nueve tendencias definidas en el volumen uno, para posteriormente con ese insumo, levantar escenarios alternativos para Sudamérica en el ámbito de la seguridad y la defensa al 2040, para finalmente ofrecer una mirada científica del panorama de incertidumbre que podrían tener quienes toman las decisiones en los próximos veinte años, y los desafíos que deberán enfrentar los Estados y sus ciudadanos ante los conflictos, las amenazas y los riesgos multidimensionales y multisectoriales que deberán enfrentar en el sector defensa.

Así, en su primer capítulo, los investigadores identifican y analizan en forma particular, y bajo un enfoque multidimensional y de seguridad ampliada, las nueve tendencias definidas, clasificándolas en tres niveles, dependiendo de los datos disponibles y la particularidad de cada una de ellas: nivel hemisférico, nivel regional latinoamericano y nivel sudamericano.

Durante el desarrollo de este capítulo, el lector logra dimensionar la relevancia de estas tendencias y como afectan de manera inesperada e inmediata al sistema internacional, logrando con dinamismo y cierto alcance requerido hasta las distintas zonas del planeta, lo que permite levantar riesgos y amenazas que nos hace recordar la profunda interdependencia que existe entre los Estados y las sociedades en general.

Su lectura nos ayuda a comprender el modo como se comporta el escenario internacional en

la actualidad, y a partir de ello, poder anticiparse a los posibles escenarios que podrían presentarse en la región sudamericana hacia el año 2040 y que podrían afectar la seguridad y defensa de esta. Este capítulo dirige al lector a plantearse posibles escenarios futuros que las tendencias analizadas exponen, y a la inminente necesidad de que los Estados y sus instituciones desarrollen una planificación con una visión a largo plazo, para dar una respuesta estratégica clara y eficiente a estos desafíos para neutralizar o disminuir sus efectos, de manera preventiva, protegiendo así el funcionamiento de los Estados y a su población.

Es destacable que dentro del análisis, se incluyera un tema tan importante y altamente sensible para los Estados en la actualidad, como es el impacto que ha provocado la crisis sanitaria del COVID-19 en las esferas política, económica y social. Lo indicado es un claro ejemplo de que la multiplicidad de los distintos factores que intervienen y los diversos desafíos que enfrenta la seguridad y defensa a nivel latinoamericano y subregional sudamericano, y que exigen nuevos roles y capacidades a los Estados para hacer frente a estas amenazas, transnacionales y multidimensionales.

En el capítulo dos, los investigadores levantan cuatro escenarios alternativos para Sudamérica, relacionados a la seguridad y defensa. Para ello, describen el proceso y el método empleado en la construcción y el análisis de cada escenario en los citados ámbitos, además de las diferentes técnicas prospectivas que les ayudaron a analizar el comportamiento de las tendencias descritas en el capítulo anterior. Agregan al proceso algunas variables no consideradas anteriormente, aumentando con ello la objetividad al análisis, ya que a juicio de los investigadores, podrían incidir de manera importante en el futuro de la región.



Levantados los cuatro escenarios alternativos para la región sudamericana al 2040, Atenea, Hades, Apolo y Zeus, el tercer capítulo se basa en determinar las implicancias estratégicas o impactos que cada uno de estos escenarios genera para la toma de decisiones de las instituciones en la seguridad y defensa nacional de Chile, concluyendo el capítulo en una definición de ventanas de oportunidad y vulnerabilidad por cada escenario, previendo los posibles panoramas en que se enfrentarán las Fuerzas Armadas de Chile y, por ende, su Estado.

Finalmente, se puede concluir que el texto es una excelente guía para los tomadores de decisiones del área de la seguridad y defensa de Chile, cooperando con su detallado y fundamentado análisis a superar las percepciones y/o posibles sesgos

del planificador, dándonos la oportunidad de plantearnos escenarios futuros que quizás nunca creímos que podrían suceder. Una de las mayores dificultades para el tomador de decisiones es no caer en la tentación de escoger el escenario más conveniente por sobre los otros, pero sin lugar a dudas, el detallado análisis de tendencias, variables y escenarios que presente el texto, lo transforma en un gran aporte a la definición de las previsiones ante un "posible futuro" y de la planificación de la seguridad y defensa nacional de Chile y el desarrollo de sus instituciones, para los próximos 20 años. Constituye además una herramienta más para el conocimiento y ejercicio docente en los centros de estudios y el ejercicio de la actividad docente en las instituciones de educación superior.



NORMAS EDITORIALES

La revista *Escenarios Actuales* es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente, es una publicación trimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Actualmente solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde los sitios web de forma íntegra (www.cesim.cl y www.ejercito.cl), así como también se publica en twitter, linkedin y facebook.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones y cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como nos interesan los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Temáticas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Escenarios Actuales aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Para reforzar sus objetivos se encuentra incorporada al Catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde de la óptica del resguardo de los intereses del Ejército.

En el caso del que contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben remitir sus trabajos a extension.cesim@ejercito.cl o escenariosactuales.cesim@ejercito.cl,

Cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:



Artículos: Estos deben tener una extensión máxima de 20 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe considerar un resumen de hasta 200 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

Visiones: Estas deberán tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas: Estas deben tener una extensión máxima es de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas de la publicación y el registro de inscripción.

En todos los casos anteriores, el o los autores deben remitir un breve currículum vitae, haciendo referencia a sus grados académicos, posgrados o postítulos, ocupación y lugar en que se desempeñan. Además, se solicita adjuntar una fotografía digital e incluir una dirección de correo electrónico.

Referencias Bibliográficas: las citas o las fuentes empleadas deben ser numeradas consecutivamente y seguir el siguiente formato: apellido, nombre, *título*, ciudad, casa editorial, año de edición, p. (página)/pp. (páginas).

Ejemplo de libro: WILHELMY, Manfred. *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 45.

Ejemplo de artículo: ABELLÁN, Joaquín. "Historia de los conceptos e historia social", en S. Castillo, *La historia social de España*, Ed. Siglo XXI de España, 1991, p. 48.

Para monografías: APELLIDO (S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. *Título de la publicación seriada* (año).

Para ponencias: APELLIDOS (S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO (S), Nombre. *Título de la obra completa*. Responsabilidad secundaria. N° de edición. Lugar: editorial, año publicación. Serie. ISBN.

Para los documentos electrónicos: Responsable principal. Título (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES

BANDERA Nº 52, SANTIAGO DE CHILE.
TELÉFONO: (56) 2 2668 3800
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL



BÚSCANOS COMO CESIM_CHILE
WWW.CESIM.CL