



Escenarios Actuales



Año 24, N° 1, septiembre, 2019 ISSN 0717-6805

¿Qué es lo que América Latina tiene que ver con la nueva guerra fría? Reflexiones sobre la crisis de Venezuela
Augusto W.M. Teixeira Júnior

El principio de la transparencia aplicado al sector defensa: una reflexión sobre el caso chileno a partir de la experiencia regional
Daniela Briones Riveros

Probidad, creatividad y la tiranía del *statu quo*
Teniente Coronel Fernando Garetto Risso

Prevención de delitos en entidades públicas: lavado de activos, delitos funcionarios y financiamiento del terrorismo. Contexto y desafíos.
Cristián Rosales M.

América Latina y el terrorismo internacional. La necesidad de un nuevo enfoque
Jorge Riquelme Rivera / Julio Torres González



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES
EJÉRCITO DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE



Escenarios Actuales

Año 24, N° 1, Septiembre, 2019

ISSN 0717-6805

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR DE LA REVISTA

General de Brigada Rubén Segura Flores
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

EDITOR

Coronel Marco Maturana Mena
Coordinador Extensión Académica

ASESOR DE CONTENIDOS

Coronel Marco Maturana Mena
Asesor de Extensión Académica

CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros Martín
Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Exdirector del Instituto Español 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

Dr. Raúl Benítez Manaut

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

M.A. Verónica Neghme Echeverría
Investigadora, académica y consultora. 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 Schafik Nazal Lázaro

Jefe del Estado Mayor General del Ejército

Teniente Coronel Alfredo Quadri García

Dr. en Ciencias para la Educación y Jefe Depto. II "Investigación y Extensión" del CESIM, Chile.

Dr. Ángel Soto Gamboa

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

Dr. Ricardo Riesco Jaramillo

Investigador y académico. Exrector de la Universidad San Sabastían (USS)

Dr. Luis Rothkegel Santiago

Investigador y académico, Chile

Dr. 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.....	7
Artículos	
¿Qué es lo que América Latina tiene que ver con la nueva guerra fría? Reflexiones sobre la crisis de Venezuela <i>Augusto W.M. Teixeira Júnior</i>	11
El principio de la transparencia aplicado al sector defensa: una reflexión sobre el caso chileno a partir de la experiencia regional <i>Daniela Briones Riveros</i>	23
Probidad, creatividad y la tiranía del <i>statu quo</i> <i>Teniente Coronel Fernando Garetto Risso</i>	43
Prevención de delitos en entidades públicas: lavado de activos, delitos funcionarios y financiamiento del terrorismo. Contexto y desafíos <i>Cristián Rosales M.</i>	53
Visiones	
América Latina y el terrorismo internacional. La necesidad de un nuevo enfoque <i>Jorge Riquelme Rivera / Julio Torres González</i>	67
Panorama seguridad y defensa	
Cumbre del G20 en Osaka	73
Presidente de la república firma decreto que autoriza colaboración de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico	75
Reseña de lecturas recomendadas	
Del análisis estratégico a la prospectiva organizacional: 65 técnicas para diagnosticar realidades actuales y potenciales futuros <i>Enrique Rebolar Soler</i>	77
Sociedades extremadamente violentas. La violencia en masa en el mundo del siglo XX <i>Álvaro López de Lérida</i>	81
Normas Editoriales	85

Editorial

El escenario mundial durante el presente año ha estado marcado por la guerra comercial entre EE.UU. y China con repercusiones en el nivel político y económico para los actores del sistema internacional, especialmente en aquellos países en vías de desarrollo que poseen una alta dependencia de estos grandes consumidores mundiales, en donde la estrategia de estos dos actores mundiales se centra en incrementar y/o afianzar su grado de influencia en desmedro del otro.

En el nivel regional, con países esencialmente exportadores de materias primas, los efectos, en la medida que escale esta confrontación, se hacen sentir en sus economías, afectando su crecimiento y el bienestar de sus pueblos.

En particular la situación política, social y económica de la República Bolivariana de Venezuela, reflejada en una profunda crisis ha estado marcada por la inestabilidad en todo ámbito, generándose una masiva migración de sus ciudadanos hacia los países vecinos y otros de la región. De lo señalado, Chile puede dar cuenta, habiendo recibido en forma solidaria y humanitaria a miles de venezolanos que llegan en busca de mejores condiciones de vida y con expectativas laborales.

En el contexto descrito, el profesor Augusto Teixeira Júnior, brasileño, del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Brasil (CEEEx) nos presenta un enfoque basado en las teorías geopolíticas y del equilibrio de poder, tomando en consideración el grado de influencia, presencia y competencia entre las grandes potencias, Estados Unidos, Rusia y China en el citado país, invitándonos a reflexionar y debatir ante ciertas características de una Nueva Guerra Fría en la región, un tema interesante en permanente evolución.

Para esta edición de nuestra revista Escenarios Actuales, y con el objeto de generar pensamiento crítico, se ha elegido como tema central de su contenido, diferentes enfoques respecto de la probidad y transparencia en las instituciones públicas de nuestro país y en particular en el sector Defensa integrado por sus Fuerzas Armadas.

La realidad nos indica que cada vez más nuestra sociedad está exigiendo mayor transparencia y probidad del Estado y de las instituciones que lo conforman, los que deben rendir cuenta de su accionar. En efecto, existen nuevas y más obligaciones y estándares que cumplir, es así como la normativa legal ha entregado herramientas tales como la rendición de cuentas del sector público, el registro del



lobby, la protección de datos y el fortalecimiento de la probidad, contribuyendo con ello a la disminución de los espacios de corrupción y promover la confianza en las instituciones públicas.

En consideración a lo señalado, en esta ocasión cuatro destacados profesionales, presentan diferentes enfoques relacionados con los temas de probidad y transparencia, colaborando a generar conocimiento especializado y de interés en los ámbitos de seguridad y defensa y las líneas investigativas que se derivan para facilitar e inspirar nuevos estudios.

Daniela Briones, cientista político y analista del CESIM, en su presentación sobre la aplicación del principio de la transparencia en el sector Defensa y las Fuerzas Armadas de nuestro país respecto del acceso a la información pública cuando es requerida, se refiere a la complejidad que significa la solicitud de información respecto a la transparencia, evidenciando la necesidad de que se mantengan en reserva ciertos procesos por la sensibilidad que revisten, entrando en juego la transparencia versus la confidencialidad y el desafío de una constante búsqueda de los equilibrios para el sector. Su trabajo, además, expone la experiencia en la región, basada en los casos de Argentina, Colombia y Perú. Todo lo anterior en el contexto de un creciente aumento en la desconfianza que afecta a las instituciones públicas.

Respecto al principio de la probidad, el teniente coronel Fernando Garetto, graduado del Curso Avanzado de Mando y Estado Mayor del Reino Unido, integrante de nuestro Centro de Estudios, nos presenta en su artículo –bajo una mirada innovadora– un enfoque basado en la problemática que pudiese estar afectando a las organizaciones del sector público, cuya característica de ser altamente jerarquizadas, burocráticas y con apego a la costumbre. En tal sentido, plantea que el desarrollo del pensamiento creativo de sus integrantes, así como una organización que lo incentive, podrían generar condiciones y contribuir a un mejoramiento de las prácticas que contribuyan al principio de probidad.

Por su parte, Cristian Rosales, abogado, ingeniero comercial y cientista político nos entrega importante información relacionada con la normativa instaurada en Chile el año 2015, referida a la obligación legal para las entidades públicas de reportar operaciones sospechosas (ROS) vinculadas al Lavado de Activos (LA), Delitos Funcionarios (DF) y Financiamiento del Terrorismo (FT). En ese contexto, se destaca el rol de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la sugerencia de un modelo preventivo en el sector público y la descripción de algunos desafíos a tener en cuenta.



Finalmente, el CESIM aprovecha esta oportunidad para invitar a los lectores a visitar el nuevo sitio web, donde podrán inscribirse si desean recibir nuestros Newsletter, conocer las actividades académicas que se desarrollan y descargar las publicaciones (www.cesim.cl). Además, seguimos a través de las redes sociales como: Twitter, Facebook y LinkedIn.

DIRECTOR DEL CESIM

¿Qué es lo que América Latina tiene que ver con la nueva guerra fría? Reflexiones sobre la crisis de Venezuela

Augusto W.M. Teixeira Júnior¹

Resumen

El artículo analiza el proceso de conversión de América Latina y Caribe en un nuevo tablero donde se desarrolla la competencia geopolítica entre Estados Unidos, Rusia y China. El texto prioriza el estudio de Venezuela y los desplazamientos de su crisis en la región. Como estrategia de interpretación de la realidad internacional, la investigación parte del debate sobre la existencia de una "Nueva Guerra Fría". El artículo se apoya en teorías geopolíticas; en el realismo ofensivo y en la teoría del equilibrio de poder. En sus consideraciones finales, el artículo argumenta que, a pesar de inconcluso, el debate sobre la Nueva Guerra Fría contribuye a la comprensión de la geopolítica contemporánea en América Latina. Esto se da porque el enfoque en cuestión proporciona conceptos y parámetros que organizan la comprensión de analistas y tomadores de decisión en un contexto internacional marcado por la multipolaridad y empeoramiento de la competencia entre grandes potencias.

Abstract

The paper analyzes the turning of Latin America and the Caribbean into a new chessboard where the geopolitical competition between the United States, Russia and China takes place. The text prioritizes the study of Venezuela and the consequences of its crisis for the region. The investigation starts from the debate about the existence of a New Cold War as a strategy for interpreting the international reality. The article is based on geopolitical theories, offensive realism and in balance of power theory. In its final considerations the paper argues that

1 Doctor en Ciencia Política en la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil (UFPE). Posdoctorado en Ciencias Militares, en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército Brasileño (ECEME). Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales, en la Universidad de Paraíba, Brasil (UFPB). Investigador Senior del Núcleo de Estudios Prospectivos del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (NEP-CEEX) y del INCT-INEU.



Palabras Clave

Geopolítica
Nueva Guerra Fría
América Latina y Caribe
Venezuela
Grandes Potencias

Keywords

Geopolitics
New Cold War
Latin America and the Caribbean
Venezuela
Great Powers



although inconclusive, the debate about the New Cold War contributed to the understanding of contemporary geopolitics in Latin America. This is because the approach in question provides concepts and parameters that organize the understanding of analysts and decision makers in an international context marked by multipolarity and the intensification of competition between great powers.

Introducción

¿Cómo el fenómeno denominado Nueva Guerra Fría puede contribuir para comprender los cambios del panorama geopolítico de América Latina y Caribe en la actualidad? Treinta años después de la caída del Muro de Berlín en 1989, el debate internacional retoma en su vocabulario una expresión que hace mucho servía apenas como referencia histórica: Guerra Fría. Reflejo del doble proceso de emergencia de nuevos centros de poder institucional –asociado a la respuesta de la primacía de Estados Unidos en diversas regiones y expresiones del poder– la Nueva Guerra Fría como metáfora (KRAMER, 2018) surge como una interesante posibilidad analítica para comprender la política internacional contemporánea.

El debate sobre la Nueva Guerra Fría se basa en el estudio de eventos históricos ocurridos en gran medida en la última década. Dentro de estos, destacamos la Guerra Ruso-Georgiana en 2008, las acciones de China para asegurar el dominio sobre el mar del Sur de China, la Guerra de Ucrania, la anexión de Crimea por Rusia en 2014 y el compromiso de Moscú y Pekín en la Guerra de Siria a partir de 2015. No obstante los objetivos y despliegues de los conflictos antes mencionados se han restringido fuertemente a nivel regional, los eventos traen en si el panorama del reinicio de la competencia geoestratégica entre grandes potencias con posibles impactos para el sistema internacional.

Aunque los eventos señalados anteriormente hayan ocurrido en Europa, Asia y Oriente Medio,

América Latina comienza a ser vista como un nuevo tablero de la confrontación geopolítica entre Estados Unidos, Rusia y China. La crisis de Venezuela es ilustrativa de la reconfiguración de este tablero estratégico con repercusiones para América Latina y Caribe.

Teniendo como escenario el incremento del éxodo poblacional masivo de venezolanos en 2015 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017), fue después de las elecciones presidenciales de 2018 que la situación política de Venezuela entró en una fase más incisiva de polarización doméstica y de internacionalización del conflicto político. Yendo más allá de un problema relacionado a los peligros para la democracia y del colapso económico, la crisis en cuestión se transformó en un problema geopolítico, con signos geoestratégicos en el ámbito regional y global. Como efecto de este desarrollo, países de América del Sur como Brasil y Chile son arrastrados al contexto de disputa que día a día afecta a Caracas en base a los intereses de Washington, Moscú y Pekín. Por este motivo, el presente artículo parte del argumento de que la crisis venezolana viene tornándose en un nuevo tablero de la Nueva Guerra Fría, caracterizado por las dinámicas de competencia entre grandes potencias.

El artículo está estructurado teniendo como inicio esta sección introductoria. Enseguida, las dos secciones que siguen se centran en la cuestión de la Nueva Guerra Fría y la crisis de Venezuela.



Los objetivos de estas secciones, consisten en explorar los desenlaces del argumento del artículo para comprender el cambio de polaridad y las expresiones de interacción estratégica geopolítica de la contención y de cerco estratégico. Junto con lo anterior, se presentará el estudio sobre el tema de la distribución de poder, de las estrategias militares y de las transferencias de armas como importantes variables para profundizar el argumento de la crisis de Venezuela como escenario de la Nueva Guerra Fría. En la última sección, el artículo presenta sus consideraciones finales, tal como reflexiones acerca de implicancias políticas y de planificación estratégica considerando el escenario analizado.

La crisis de Venezuela como conflicto de la Nueva Guerra Fría en la Era Multipolar

La idea de una Nueva Guerra Fría no es objeto de consenso en la literatura académica. Autores como Kaplan (2019) y Lind (2018) son partidarios de la posición de que es posible observar el desenlace de una Nueva Guerra Fría. A pesar de ser distinta a la anterior, enfrenta a Estados Unidos con otros bloques de poder que buscan imponer la primacía del país en las dimensiones política, militar y económica. Junto a ello, en las primeras décadas del presente siglo se observa una relativa declinación del poder de Estados Unidos. No obstante de que una orden bipolar no estuviera en cuestión, ni tampoco una disputa ideológica entre comunismo y capitalismo, Kaplan (2019) y Lind (2018) entienden que lo que está en juego va más allá de la prominencia de Estados Unidos en áreas diversas de influencia alrededor del globo, sino que también la propia primacía de Washington como actor central en el sistema internacional.

Representando una posición contraria a las previamente presentadas, el autor Monaghan (2015) señala que la idea de una Nueva Guerra Fría trae consigo un anacronismo histórico. Más que eso, la vuelta o regreso de un panorama de la era bipolar para la contemporaneidad, incide negativamente en la capacidad de las potencias occidentales de entender aspectos relevantes de la política internacional, como los objetivos y la estrategia de Rusia, por ejemplo. Posición semejante es la desarrollada por Layton (2018), que también es escéptico en cuanto a la existencia de una Nueva Guerra Fría. Para este analista, lo que se observa entre Washington y Pekín, por ejemplo, es una competencia y no un conflicto propiamente tal.

Como se observa, el debate sobre la existencia de una Nueva Guerra Fría hace eco entre analistas y estudiosos de la geopolítica y de los estudios estratégicos en la contemporaneidad. Por esa razón, el presente artículo asume la posición de Kramer (2018), que interpreta la idea de una Nueva Guerra Fría más como una metáfora que como una repetición del conflicto de la era bipolar. Alejados los riesgos de anacronismo histórico, la idea de una Nueva Guerra Fría como analogía puede ser una herramienta interesante para pensar el actual estado de cosas de la política internacional.

A pesar de la disonancia del debate, existen algunos puntos en común en la literatura, útiles para el análisis que seguirá.

En primer lugar, los autores antes mencionados concuerdan que vivimos el cambio hacia un padrón de polaridad estructurado en otros polos que no se concentran mayoritariamente en Estados Unidos. Independiente de la vertiente teórica escogida por el analista, parece consensual que la multipolaridad



tiende a ser el estándar de distribución global de poder en las próximas décadas.

Un segundo punto de concordancia en la literatura está en la constatación sobre el retorno de la competencia entre grandes potencias (KAPLAN, 2013). En 2017, el entonces secretario de defensa, Ashton Cartes, asociaba esta competencia al resurgimiento de Rusia y el ascenso chino (IISS, 2017). Como resultado de la desconcentración del poder, Estados Unidos, Rusia y China tienden a disputar cada vez más áreas de influencia. Un tercer punto de acuerdo, consiste en observar que la competencia en cuestión no solo abarca aspectos geopolíticos, sino que también sobre el desarrollo de tecnologías y medios de fuerza que habilitan a polos de poder alternativos a desafiar a Estados Unidos en el dominio militar (IISS, 2017).

Esta nueva realidad, ligada al surgimiento de la multipolaridad, se une a la percepción de erosión de la vanguardia tecnológica de Estados Unidos y de la difusión y acceso a tecnologías y medios de fuerza para sus competidores (IISS, 2018).

La percepción de los puntos en común en la literatura, ayuda a usar la idea de una Nueva Guerra Fría sin caer en la creencia de una simple repetición histórica. Distinto del período 1946-1989, en que el mundo se dividía en dos bloques de poder y había, en la mayoría de las veces, límites en la actuación en aquellas áreas de influencia de los competidores; en la actualidad, Estados Unidos sustenta una presencia global, ejerciendo o disputando primacía en todas las áreas de influencia en el globo terrestre.

La actuación estadounidense frente a Rusia y China se remonta a George Kennan en relación con el esfuerzo americano de fijar los límites del área de influencia de sus competidores (COHEN, 2008). En el contexto actual, América Latina y Caribe exhiben ventajas geoestratégicas interesantes para Rusia y China. La presencia e influencia en países caribeños como Nicaragua y Cuba, y sudamericanos como Venezuela, funda una base de proyección de fuerza en el interior del Mediterráneo para Estados Unidos. Como respuesta, el retorno a la idea de Hemisferio Occidental reemerge como opción de reorganización del espacio hemisférico de Estados Unidos en las Américas.

Entretanto, ¿cómo la crisis de Venezuela puede ser ilustrativa en América Latina y Caribe respecto de la competencia multipolar? No obstante los fuertes componentes domésticos e históricos de la actual crisis de Venezuela² (HIIK, 2018), el conflicto político ha sido cada vez más internacionalizado. El desarrollo geopolítico del conflicto político venezolano fuerza la introducción de América Latina en las dinámicas de balance de poder (*soft* y *hard*) entre grandes potencias, con importantes desenlaces geopolíticos y militares. Por más que la región posea algún nivel de autonomía de seguridad, ella puede ser capturada –aunque sea de forma temporal– pasando a ser parte de las dinámicas de seguridad y rivalidad del nivel del sistema internacional. Como resultado, la participación activa de grandes potencias en América Latina alteran el balance de fuerzas de la región, amplía el horizonte de posibilidades sobre el empleo de la fuerza militar como instrumento de la política

2 El Conflict Barometer (HIIK, 2019, p. 6; 117), clasifica la crisis de Venezuela de la siguiente forma: Nivel de intensidad: 3; Terminología: Crisis violenta; Nivel de violencia; Conflictos violentos; Clase de intensidad: Media intensidad.



entre los competidores regionales y externos, tal como lo demuestran las grandes potencias cuyo grado de participación es decisivo en la búsqueda de una salida para la crisis expuesta.

Dentro de los ejemplos que podríamos exponer para sustentar el argumento del párrafo anterior, los más esclarecedores de las dinámicas del juego geopolítico son las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Venezuela (NEWS WIRE, 2019). La retórica humanitaria y de mediación en el conflicto político venezolano que envuelve a Estados Unidos, Rusia y China (GOODMAN y ISACHENKOV, 2019) representa el grado de la crisis donde potencias globales se disputan la configuración del equilibrio de poder en diversos tableros regionales.

Otro punto a destacar en cuanto a la internacionalización de la crisis consiste en que las coaliciones en contra y a favor del gobierno de Maduro representan el nexo entre el juego geopolítico regional e internacional. La composición de dos grupos internacionales que gravitan en torno a los lados en disputa es ilustrativa de la frase anterior. En primer lugar, el Grupo de Lima (PERÚ, 2017), compuesto por países del hemisferio americano,³ presenta una posición mayoritaria contra el gobierno de Maduro, con excepción de la postura menos incisiva de México después del ascenso del nuevo gobierno de izquierda. A pesar de no ser miembro del Grupo de Lima, Uruguay ha

presentado posiciones discordantes a la coalición internacional antes mencionada (ONER y SHEHADEH, 2019).

En oposición al conjunto de países que se enfrentan a Maduro, salta a la vista la relevancia de naciones de fuera del hemisferio que contribuyen con el esfuerzo de balancear los contendores de Caracas.

En consecuencia de la pérdida del apoyo regional y del aumento de las presiones políticas y económicas,⁴ Venezuela cuenta con un grupo informal de países que apoyan al actual gobierno. Actores como Irán, Turquía, Egipto, Siria, Iraq, Vietnam, India, Azerbaiyán y Belarús no solo aumentaron el intercambio económico y comercial con el país sudamericano en los últimos años, sino que confieren apoyo político y diplomático. Ese soporte es importante para atribuir alguna legitimidad internacional al gobierno de Maduro (ONER y SHEHADEH, 2019).

Observamos que la actual crisis de Venezuela se desarrolla más allá de una crisis humanitaria, sino más bien como un tablero para una competencia geoestratégica que trasciende los intereses de Caracas o de cualquier país sudamericano. Es en este sentido que la Nueva Guerra Fría como metáfora gana fuerza como instrumento de interpretación de la realidad a la luz de un conflicto cuya comprensión se encuentra en desarrollo.

3 Formado originalmente por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

4 No obstante, la oposición a Caracas por parte de importantes países de América Latina, Venezuela cuenta con un apoyo de parte de los países caribeños, centro y sudamericanos. Remontando al período de la "petropolítica" del presidente Hugo Chávez, Venezuela construyó una base de apoyo regional, sustentada en gran medida por la demanda regional por petróleo e institucionalmente por la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA). Aunque esa red de sustentación puede no ser suficiente para balancear las rivalidades regionales, sus votos permiten dificultar la tramitación de sanciones punitivas contra Caracas en el seno de la OEA (CORRALES y PENFOLD, 2011).



La crisis de Venezuela como uno de los tableros geoestratégicos de la Nueva Guerra Fría

El norte de América del Sur es una referencia geográfica en que las dinámicas de balance y equilibrio de poder se procesan, fundamentalmente entre grandes potencias que disputan la conformación de la polaridad del sistema internacional posterior a décadas de supremacía de Estados Unidos. No obstante países como Turquía, India e Irán son importantes partidarios de Caracas, en el campo de batalla geopolítica se destaca la participación de Estados Unidos (MARES, 2001; ELLIS, 2019), Rusia (MARES, 2001, 2012; DALL´AGNOL, ZABOLOTSKY, MIELNICZUK, 2018) y China (ELLIS, 2011, MEARSHEIMER, 2014; LONDOÑO, 2018). A diferencia de las demás potencias, Washington, Moscú y Pekín son clasificadas como grandes actores, con alcance global y capacidad de actuar sobre el equilibrio de poder en el nivel del sistema internacional.⁵

Las grandes potencias en competencia en Venezuela representan dos tradiciones geopolíticas distintas: la *talasocracia* estadounidense, proveniente del poder marítimo y el continen-

talismo de las potencias terrestres eurasiáticas,⁶ aquí representadas por China y Rusia (KAPLAN, 2013). En un esquema geopolítico que remonta a Mackinder y Spykman (MELLO, 1999), Venezuela emerge como un nuevo tablero geoestratégico, de naturaleza secundaria, en la disputa entre potencias terrestres y marítimas. Así, basado en la idea de “tablero estratégico”⁷ de Brezezinski (1997), se considera a Venezuela como una posible pieza a integrar el “*Great Chessboard*” pensado por el antes mencionado geoestratega.

La inserción de Venezuela como uno de los tableros geoestratégicos de las grandes potencias amenaza colocar bajo sospecha un postulado de la teoría del poder terrestre de Mackinder, según MELLO (1999, p. 49), están, “*protegidas por los fosos del gran océano, las potencias marítimas del creciente insular [en el caso, Estados Unidos] estaba a salvo del asedio del poder terrestre dominante en el núcleo basilar euroasiático*”. Esa realidad, vivenciada por Estados Unidos a lo largo de su confrontación con la Unión Soviética en América Latina y Caribe, amenaza resurgir en la actualidad. Como respuesta a los movimientos de contención americana en relación a Rusia y China en la esfera euroasiática, Venezuela proporciona un espacio

-
- 5 “Un gran poder es determinado en parte por la base de su relativa de la capacidad militar. Para calificar como un gran poder, un Estado debe tener suficientes bienes militares para librar una guerra convencional contra el más poderoso Estado en el mundo. El candidato no necesita tener la capacidad de derrotar al Estado líder, pero necesita tener un prospecto razonable de convertir el conflicto en una guerra de desgaste que deje al Estado dominante seriamente debilitado, incluso si el Estado dominante finalmente gane la guerra. En la era nuclear un gran poder necesita tener un disuasivo nuclear que pueda sobrevivir a un ataque nuclear en su contra. Tanto como como formidables fuerzas convencionales. En un improbable caso donde un Estado ganó superioridad nuclear sobre todos sus rivales. Sería tan poderoso que sería el único gran poder del sistema. El balance de fuerzas convencionales sería en gran parte irrelevante en una hegemonía nuclear que fuera a emerger”. (MEARSHEIMER, 2001, p. 5).
 - 6 Talasocracia se refiere al poder proveniente del mar (Poder Marítimo), continentalismo habla respecto al poder proveniente de las ventajas geopolíticas conferidas por el ambiente terrestre (Poder Terrestre). Más información sobre esas definiciones, ver Mello (1999).
 - 7 Habla respecto a la interpretación del globo, con particular atención en Eurasia como dividida en áreas geográficas dotada de contendores específicos (especialmente Rusia y China), a los que EUA debería proyectarse –actuando en el equilibrio de poder regional– en el sentido de impedir que las potencias continentales asumieran la condición de supremacía regional (BREZEZINSKI, 1997).



de maniobra de contra-contención⁸. En términos geopolíticos, la crisis venezolana permite a China y Rusia equiparar a Estados Unidos en su área de influencia hemisférica. En analogía a la Guerra Fría original, con intensidad distinta de la crisis de 1962, Washington y Moscú incorporan a América Latina a su tablero estratégico global. Más recientemente, Pekín extiende su presencia económica y comercial en la región, actuando en la transferencia de armamentos y en la composición de alineamientos en defensa del régimen de Maduro.

La crisis mencionada puede ser interpretada como un tablero en que EUA, Rusia y China utilizan a Venezuela como *un actor* representativo de una disputa mayor. En ese sentido, esfuerzos de contención, contra-contención y el embate geopolítico entre continentalismo euroasiático versus la oceanopolítica de la potencia americana se proyectan para el contexto de la crisis venezolana (MELLO, 1999; KAPLAN, 2013). Con la reconfiguración de los polos de poder alrededor del mundo, la presencia en Venezuela surge como una oportunidad para balancear a Estados Unidos en busca no solo de efectos en las Américas, sino que conquistando victorias geopolíticas en escenarios de disputa más relevantes para China y Rusia (McKAY, 2019; TEIXEIRA JÚNIOR, 2018).

Más allá de las inversiones y de la presencia económica de Pekín y Moscú en el país sudamericano

(XIAOYU y MARYHEN, 2019), la crisis de Venezuela se desarrolla como un juego de ajedrez geopolítico. El conflicto entre gobierno y oposición venezolana se desenvuelve como un *proxy conflict*, útil para negociación de intereses superiores en Eurasia por parte de potencias continentales como Rusia y China. Al paso que sus acciones de contención son equilibradas por Rusia y Oriente Medio y en el este asiático por China, Estados Unidos perciben a América Latina como un tablero de contención de la presencia de competidores estratégicos al nivel de Pekín y Moscú.

No obstante los riesgos de la reconfiguración del tablero regional, para Estados Unidos la crisis es una oportunidad de reafirmarse como potencia líder del hemisferio. De esta forma, la reafirmación y presencia más enérgica de este país en América Latina asegura la primacía de doctrinas clásicas, como la Monroe, que busca expulsar a las potencias competidoras.

Otra dinámica fundamental para comprender a Venezuela como tablero de la Nueva Guerra Fría consiste en observar los tipos y la variedad de medios militares y no militares, así como la forma en que las grandes potencias los emplean en el curso de la crisis estudiada. Amenazas híbridas, guerra psicológica y economía son recursos de la guerra irregular utilizadas para Estados Unidos, Rusia y China (IISS, 2018; FREEDMAN, 2017; KORYBKO, 2018). El cambio de régimen, como

8 Según la teoría del Heartland de Mackinder, tanto las potencias marítimas como las terrestres tendrían una tendencia a la expansión. Las primeras, de orientación centrípeta (sentido mar-tierra), en cuanto a las segundas, centrífuga (tierra-mar). De acuerdo con el geopolítico, ambos movimientos de expansión chocarían principalmente en la masa de la "Isla Continental" (Eurasia y África). Posteriormente, con la teoría del Rimland de Spykman, las ideas de Mackinder sobre equilibrio de poder y geopolítica son elevadas a la orientación geoestratégica para la actuación de Estados Unidos en las borlas marítimas de Eurasia. En ese contexto, la estrategia de contención (en relación al avance de una potencia rival en dirección a los mares calientes) se choca con posibles maniobras de contra-contención. Estas pueden darse en el ambiente euroasiático, garantizando el paso de las potencias terrestres a los mares calientes, como pueden ser realizadas en zonas periféricas del globo, como una forma de suavizar la presión de la competencia en Eurasia (BREZEZINSKI, 1997; KAPLAN, 2013).



las “revoluciones coloridas” (KUO y AGREN, 2019) y la consiguiente búsqueda por llenar el vacío geopolítico dejado por sus competidores pueden ser claves explicativas para conectar los cambios de la distribución global de poder, posturas estratégicas y estrategias militares.

Es en ese contexto que una crisis política como la de Venezuela es interpretada por Moscú como otra “revolución colorida” orquestada por Washington, como un fenómeno que los americanos llaman de Guerra híbrida (KORYBKO, 2018). Ante lo que entiende como intervencionismo, Pekín, interpreta la crisis a la luz del principio onusiano de no intervención y soberanía (CHINA, 2019).

Otro factor destacado en la emergencia de Venezuela como tablero de la Nueva Guerra Fría consiste en el hecho de que Rusia y China son los principales proveedores de material bélico de Venezuela. La transferencia de armas, además de influenciar en el cálculo de la fuerza militar regional, afecta potencialmente el equilibrio de poder entre los países de la región. Tan importante como el rol que los armamentos y sistemas poseen, son las señales de los intereses políticos, así como lo ocurrido en 2008, mismo año de la Guerra Ruso-Georgiana (BLANK, 2009), la reciente visita a Venezuela de dos bombarderos rusos Tu-160 ilustran claramente la relación entre armas y política en las relaciones entre grandes potencias (PHILLIPS, 2018).

En el campo de la geoestrategia, la compra y empleo de sus sistemas de armas en América Latina refleja el empuje de China como potencia militar emergente. Aunque Venezuela sea el principal destino para las exportaciones de armas de China,⁹ el país aún no es un proveedor

de armas para Caracas tan significativo como Rusia. Entre tanto, cuando se toma en cuenta la reducida participación del mercado latinoamericano en el mercado de la defensa global (IISS, 2018), se interpreta que China confiere importante significado geopolítico y estratégico en su participación en la composición de capacidades militares en América Latina y en particular en Venezuela. Sin embargo, distinto del perfil global de su expresión económica, la distancia del país en relación con América Latina y Caribe y su énfasis en la proyección de poder en el este asiático, el Índico y en la costa oriental de África mitigan las posibilidades de China a proyectarse militarmente de forma más robusta en las Américas.

Conforme a lo analizado, la metáfora de la Nueva Guerra Fría permite evidenciar dinámicas fundamentales de la competencia entre grandes potencias en actuación en América Latina y Caribe. Acciones de contención, intentos de cerco estratégico, uso de la crisis como *proxy conflict* y de la transferencia de armas como forma de estructurar alineamientos son elementos que se mezclan al variado repertorio de medios de fuerza disponibles a las grandes potencias en disputa en América Latina. En este contexto, la crisis de Venezuela se produce cuando la región se ve adicionada al conjunto de tableros geoestratégicos en los que se disputan las grandes potencias antes citadas, tales como el este europeo, noreste asiático y oriente medio. Basado en este análisis reforzamos la tesis de que la crisis venezolana evidencia una ventana de oportunidad para que potencias vistas como revisionistas por Estados Unidos los contrapesen en su periferia próxima.

9 Sobre el surgimiento de China como actor en la transferencia de armas para la América Latina, ver Nixon (2016).



Consideraciones finales

El presente artículo partió de la pregunta sobre como el fenómeno denominado de Nueva Guerra Fría puede contribuir para comprender los cambios de panorama geopolítico de América Latina y Caribe en la actualidad. El texto busca desarrollar una reflexión analítica sobre la crisis de Venezuela a la luz de la competencia entre grandes potencias. El argumento central en que se basó el trabajo apunta a que la crisis de Venezuela es un evento que incita el proceso de conversión de partes de América Latina y Caribe en nuevos tableros de la competencia geopolítica entre Estados Unidos, Rusia y China. Entre los posibles desenlaces analíticos está la posibilidad de que la crisis de Venezuela se transforme en un evento más de la llamada Nueva Guerra Fría.

Es importante destacar que a pesar de que existan corrientes a favor y en contra de la idea de una Nueva Guerra Fría, el presente artículo optó por usar este enfoque como una metáfora útil para interpretar una realidad hace mucho experimentada en la región: la de competencia entre grandes potencias en un orden multipolar. El artículo sustenta que, a pesar de inconcluso, el debate sobre la Nueva Guerra Fría contribuye para comprender la geopolítica contemporánea en América Latina al proporcionar conceptos y parámetros para analistas y tomadores de decisión en un contexto internacional marcado por la multipolaridad e incitación de la rivalidad entre grandes potencias. Con esto se generan en la región efectos de inestabilidad propios de la multipolaridad (MEARSHEIMER, 2001).

Conforme al desarrollo del trabajo, en cuanto a la certeza de la transición del cuadro global de la polaridad del sistema internacional a una

configuración multipolar (BUZAN, 2004, IISS, 2018), la distribución de poder global que se procesa actualmente permite que competidores de Estados Unidos, como China y Rusia, entren en duelo por los esfuerzos de equilibrio en su área de influencia hemisférica. Por esta razón, al participar de la recomposición del equilibrio de poder entre Estados Unidos, Rusia y China, países de América Latina y Caribe se ven inmersos en un contexto de confrontación que gana contornos de una "Segunda Guerra Fría" (BANDERA, 2013).

En el resultado de la investigación se evidencia que la crisis de Venezuela sirve como un punto focal para el estudio de la influencia de grandes potencias en América Latina y Caribe y para fines de planificación de las fuerzas terrestres de las principales potencias latinoamericanas. Junto a ello se hace relevante vislumbrar la evolución del escenario en que la región norte del continente sudamericano se convierte en una zona de potencial conflicto e inestabilidad de seguridad y defensa.

Conocer los determinantes de esta realidad internacional se torna imperativo en una región que vivenció la promoción de agendas no tradicionales de seguridad. Aunque puedan mantener relevancia debido a la heterogeneidad de las realidades latinoamericanas, temas como seguridad humana, nuevas amenazas e insurgencia criminal podrán ser reencuadrados en el contexto del enfoque de guerras convencionales, dilema de seguridad y de estrategias coercitivas.

Bibliografía

BANDEIRA, Luiz Alberto. A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.



- BLANK, Stephen. *Russia in Latin America: Geopolitical games in the US's neighborhood*. *Russia. Nei. Visions*, Nº 38, Russia/NIS Center, Paris/Bruxelas, abril 2009.
- BREZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books: 1997.
- BUZAN, Barry. *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century*. Cambridge: Polity, 2004.
- CHINA. Ministry of Foreign Affairs. "Wang Yi Talks About the Venezuelan Issue". Fev. 27, 2019. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/ldmzs_664952/gjlb_664956/3538_665158/3540_665162/t1642044.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2019.
- CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington: The Brookings Institution, 2011.
- DALL'AGNOL, Augusto C.; ZABOLOTSKY, Boris P.; MIELNICZUK, Fabiano. "The Return of the Bear? Russian Military Engagement in Latin America: The Case of Brazil". *Military Review*, July 2018. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/documents/Mielniczuk-Russia-Brazil.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.
- ELLIS, R. Evan. "China-Latin America Military Engagement: Good Will, good business, and strategic position". *Strategic Studies Institute Monograph*. August 2011.
- ELLIS, R. Evan. "The U.S. Military in Support of Strategic Objectives in Latin America and the Caribbean". *PRISM – The Journal of Complex Operations*, Vol. 8, Nº. 1, 2019.
- FREEDMAN, Lawrence. *The Future of War: A History*. New York: PublicAffairs, 2017.
- GOODMAN, Joshua; ISACHENKOV, Vladimir. "Aid wars: US-Russia vie to ease Venezuelan crisis". *The Associated Press*. February 20, 2019. Disponível em: <<https://www.mprnow.com/ZZ/news/20190220/aid-wars-us-russia-vie-to-ease-venezuelan-crisis>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- IIK. Heidelberg Institute for International Conflict Research. *Conflict Barometer 2018*. Nº 27. Heidelberg, 2019.
- HUMAN RIGHTS WATCH. "Venezuela: Crise humanitária alastra-se para o Brasil". 18 abril 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- IIS. International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2018: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London, 2018.
- IIS. International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2017: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London, 2017.
- KAPLAN, Robert D. "A New Cold War Has Begun". *ForeignPolicy*. January 7, 2019. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>>, Acesso em: 29 mai. 2019.
- KAPLAN, Robert D. *A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Tradução Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.



- KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas: das Revoluções Coloridas aos Golpes*. Tradução de Thyago Antunes. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2018.
- KRAMER, Mark. "U.S.-Russian Relations and the 'New Cold War' Metaphor". PONARS Eurasia Policy Memo Nº. 547. November 2018. Disponível em: <<http://www.ponarseurasia.org/memo/us-russian-relations-and-new-cold-war-metaphor>>, Acesso em: 29 mai. 2019.
- KUO, Lily; AGREN, David. "Russia and key allies vow to stand by Maduro in Venezuela crisis". *The Guardian*, Jan 24, 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/jan/24/juan-guaido-venezuelas-opposition-leader-declares-himself-interim-president>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- LAYTON, Peter. "US-China competition is all about us". *LowyInstitute*, 7 December 2018. Disponível em: <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpret/uschina-competition-all-about-us>>, Acesso em: 29 mai. 2019.
- LIND, Michael. "America vs. Russia and China: Welcome to Cold War II". *The National Interest*. April 15, 2018. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/feature/america-vs-russia-china-welcome-cold-war-ii-25382>>, Acesso em: 29 mai. 2019.
- LONDOÑO, Ernesto. "From a Space Station in Argentina, China Expands Its Reach in Latin America". *New York Times*, 28 de Julho 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/07/28/world/americas/china-latin-america.html>>, Acesso: 19 out. 2018.
- LU, Xiaoyu; MORALES, Maryhen J. "Why China could support regime change in Venezuela". *The Diplomat*, February 22 2019. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/02/why-china-could-support-regime-change-in-venezuela/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- MARES, David R. *Latin America and the Illusion of Peace*. International Institute for Strategic Studies, Adelphi series. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2012.
- MARES, David R. *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.
- MCKAY, Hollie. "Why Russia, China are fighting US push against Venezuela's Maduro". *Fox News*. January 30, 2019. Disponível em: <<https://www.foxnews.com/world/why-russia-china-are-fighting-us-push-against-venezuelas-maduro>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- MEARSHEIMER, John J. "Can China Rise Peacefully?". *The National Interest*. October 25, 2014. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York/London: W. W. Norton & Company, 2001.
- MELLO, Leonel Itaussu. *Quem tem medo de geopolítica?* São Paulo: Hucited Edusp. 1999.
- MONAGHAN, Andrew. "A 'New Cold War'? Abusing History, Misunderstanding Russia". *Chatham House – The Royal Institute of International Affairs*. Russia and Eurasia Program, may 2015. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20150522ColdWarRussiaMonaghan.pdf>, Acesso em: 29 mai. 2019.



- NEWS WIRE. "Russians, US resolutions on Venezuela crisis both defeated at UN". France24, 01 mar. 2019. Disponível em: <https://www.france24.com/en/20190228-venezuela-maduro-un-russia-china-veto-us-resolution-urging-new-elections..> 2019. Acesso em: 12 mar. 2019.
- NIXON, Allan. "China's growing arms sales to Latin America". The Diplomat, August 24, 2016. Disponível em: <https://thediplomat.com/2016/08/chinas-growing-arms-sales-to-latin-america/>. Acesso em: 13 mar. 2016.
- ONER, Imdat; SHEHADEH, Lana. "In Venezuela, an isolated Maduro searches for allies across the globe". War on the Rocks. January 30, 2019. Disponível em: <https://warontherocks.com/2019/01/in-venezuela-an-isolated-maduro-searches-for-allies-across-the-globe/>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- PAUL, T. V. "The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance". In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL (Eds). Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- PERU, Ministerio de Relaciones Exteriores. Declaración de Lima. Lima, 8 agosto 2018. Disponível em: http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-007-17. Acesso em: 12 mar. 2019.
- ROMANA, Heitor Barras. "Da Cultura Estratégica: Uma Abordagem Sistêmica e Interdisciplinar". R. Esc. Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 22, Nº 1, p. 13-32, jan/abr. 2016.
- TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. "A Reconfiguração do Tabuleiro Internacional e suas Implicações Geoestratégicas para o Brasil". Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos, v. 5, n. 2, p. 7-30, dez. 2018. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEArE/article/view/2096>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- VADELL, J. A.. "China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics". Latin American Perspectives. 2018.

El principio de la transparencia aplicado al sector defensa: una reflexión sobre el caso chileno a partir de la experiencia regional

Daniela Briones Riveros¹

Resumen

El presente artículo aborda el estado del arte en Chile respecto al acceso a la información pública vinculada al Sector Defensa y las Fuerzas Armadas. De esta forma, el estudio intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Qué desafíos persisten en Chile para la aplicación del principio de la transparencia en la gestión pública del sector Defensa? Esta interrogante permitirá problematizar la búsqueda de equilibrios que invitarán al lector a reflexionar sobre la relación entre la transparencia, como principio rector de la gestión pública, y la necesidad de que se mantengan en reserva ciertos procesos propios del sector Defensa, por la sensibilidad que revisten (transparencia versus confidencialidad). Para ello, se abordará la experiencia en la región, en base a los siguientes casos: Argentina, Colombia y Perú. Esto, a su vez, permite el desarrollo de una problemática cada vez más vigente: el profundo aumento en la desconfianza de las instituciones públicas, particularmente del sector defensa, conformando un panorama complejo a nivel político, social y comunicacional.

Abstract

This article deals with the state of the art in Chile in regard to access to public information related to the Defense Sector and the Armed Forces. In this way, the study tries to answer the following question: What challenges persists in Chile for the application of the principle of transparency in the public management of the Defense sector? This

1 Cientista Política de la Universidad Diego Portales y Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Actualmente se desempeña como analista del Departamento II Investigación y Extensión del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército de Chile.



Palabras Clave

Transparencia
Probidad
Información
Seguridad Nacional
Acceso a la Información

Keywords

Transparency
Probity
Information
National Security
Access to Public Information



question will allow to problematize the search for equilibria and will invite the reader to think about the relationship between transparency as a principle of public management, and the need for certain processes of the Defense Sector to be kept in reserve, due to their sensitivity (transparency versus confidentiality). In order to do this, is addressed the experience of the South American region, based on the following cases: Argentina, Colombia and Peru. This also allows to address an increasingly relevant problem: the deep increase in the distrust of public institutions, particularly in the Defense Sector, forming a complex scenario in the political, social and communication levels.

Introducción

El interés de conocer el quehacer, funcionamiento y eficiencia de las instituciones estatales es un elemento propio de la sociedad actual, que se ha agudizado en los últimos años por las denuncias de uso indebido de fondos públicos, corrupción y faltas a la probidad administrativa.

En este sentido, el principio de transparencia, entendido como el acceso a la información pública y el uso probado de los fondos públicos, es transversal a la gestión estatal de Chile lo cual, por supuesto, implica al sector Defensa. Sin perjuicio de ello, las limitaciones del acceso a la información no contravienen el resguardo del mencionado principio, pues buscan cautelar información sensible en función de la seguridad nacional.

Es decir, en el caso del sector Defensa, respecto a aquella información que es esencial para la seguridad nacional, existe una dicotomía en la aplicación del principio de transparencia a nivel vertical (desde el nivel político a la ciudadanía en general) donde podría aplicarse una restricción en determinados casos, y a nivel horizontal (entre las autoridades políticas ministeriales y el Congreso, por ejemplo), en el cual deben establecerse mecanismos de control y rendición de cuentas para evitar zonas grises o la opacidad de la información.

Sumado a lo anterior, la preponderancia que ha adquirido esta temática en el último tiempo, se vincula a un cuestionamiento general por parte de la ciudadanía respecto al quehacer de las instituciones estatales y los gobiernos de turno. A ello se suman casos específicos de hechos reñidos con la probidad en el sector Defensa, conformando un panorama complejo a nivel político, social y comunicacional.

Este artículo aborda una relevante discusión, justificada en una hipótesis central en las democracias modernas: a mayor acceso a la información, mayor cuestionamiento en el trabajo de las instituciones públicas. Esto, a su vez, permite el desarrollo de una problemática cada vez más vigente: el profundo aumento en la desconfianza de las instituciones.

Pero, ¿por qué es importante vincular nuestra problemática con la desconfianza en las instituciones? La respuesta es ciertamente simple. Cuando las instituciones públicas son cuestionadas por falta de confianza, el paso para comenzar a cuestionar su legitimidad es muy corto. La ciencia política y la sociología ha desarrollado innumerables estudios en la última década, que demuestran con gran evidencia que cuando se comienza a cuestionar la legitimidad de las instituciones, aumenta la aparición de populismos de izquierda y de derecha, que basan su discurso en potenciar la desconfianza en las instituciones y la falta de transparencia. Por tanto, se desata un



círculo vicioso potencialmente peligroso para la estabilidad democrática e institucional.²

En el caso de Chile, la desconfianza en las instituciones ha aumentado con fuerza en los últimos años. Según el Barómetro de la Política, publicado en el mes de mayo de 2019, un 48% de la población manifiesta desconfianza en la política. En particular, *“entre las instituciones del Estado, las Fuerzas Armadas es la institución que sufre una de las mayores caídas en confianza de 54% a 33%, seguida de Carabineros que cae de 49% a 32%, mientras el poder judicial cae de 31% a 13%.”*³ En relación a las profesiones, la misma encuesta señala que mientras en 2012 existía un 35% de confianza en los militares, la suma disminuye al 25% al año 2019, compartiendo una posición similar con los carabineros y los jueces.

Considerando lo descrito, el presente artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué desafíos persisten en Chile para la aplicación del principio de la transparencia en la gestión pública del sector Defensa? Esta interrogante permitirá problematizar la búsqueda de equilibrios que invitarán al lector a reflexionar sobre la relación entre la transparencia, como principio rector de la gestión pública, y la necesidad de que se mantengan en reserva ciertos procesos propios del sector Defensa, por la sensibilidad que revisten. Para ello, se abordará la experiencia en la región, en base a los siguientes países: Argentina, Colombia y Perú. Por último, se abordarán los pro y los contra de estos casos, para alimentar la discusión del caso chileno, en base a sus acciones de transparencia resguardadas en la legislación chilena.

Transparencia y proceso de transformación de la legislación chilena

El año 2018, el Ministerio de Defensa Nacional de Chile lanzó la “Agenda de Probidad y Transparencia en la Defensa Nacional y en las Fuerzas Armadas”. Dicha agenda, a ser implementada hasta el año 2022, establece la creación de un Comité de Auditoría Externa, bajo control del poder civil (de los subsecretarios de Defensa y para las Fuerzas Armadas, sumado al auditor ministerial). Adicionalmente, las estrategias incluyen la participación de un representante del Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno.

Estas medidas constituyen una respuesta reactiva a la crisis de confiabilidad en el uso y gastos de fondos públicos por parte de las Fuerzas Armadas, razón por la cual se han confeccionado nuevas iniciativas en áreas desafiantes, como la futura creación de un Registro Único de Proveedores, a ser regulado y fiscalizado por el propio Ministerio de Defensa Nacional; y la modificación del antiguo Reglamento de Pasajes y Fletes.

Este proyecto fue presentado por el subsecretario para las Fuerzas Armadas en la Cámara del Congreso Nacional, en Comisión de Defensa Nacional del día 18 de diciembre de 2018, dando cuenta de siete ejes críticos en los que se concentraría la “Agenda de Probidad y Transparencia en la Defensa Nacional y en las Fuerzas Armadas”, los que se presentan a continuación:

-
- 2 DOYLE, David. The Legitimacy of Political Institutions: Explaining Contemporary Populism in Latin America. *Comparative Political Studies*. Vol. 44, N° 11, 2011, pp. 1447-1473 y MCLAREN, Lauren. Explaining mass-level Euroscepticism: identity, interests, and institutional distrust. En *Acta Política*, vol. 42, N° 2-3, pp. 233-151, 2007.
 - 3 Barómetro. Barómetro de la política CERC-MORI Mayo de 2019 ee [en línea] Estudio disponible en: <http://morichile.cl/barometro-de-la-politica-mayo-2019/>



Primer Eje: Probidad y Transparencia	
Acción	Detalle
Creación de un Comité de Auditoría Externo que asegure una correcta definición de matriz de riesgos y controle su ejecución.	El comité estará integrado por los subsecretarios de Defensa y Fuerzas Armadas, el Auditor Ministerial y se invitará a un representante del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG).
	Funciones: Supervisar las unidades de control interno de las Fuerzas Armadas. Desarrollar una adecuada gestión de control de riesgos reales y potenciales de mayor criticidad. Mantener controles eficaces en temas de probidad. Realizar revisiones útiles en materia de gobernanza del sector.
	Se terminará con la multiplicidad de registros que existen al día de hoy en las instituciones de las Fuerzas Armadas, estableciendo un Registro Especial de Proveedores Único del sector defensa, administrado, regulado y fiscalizado por el Ministerio de Defensa Nacional.
Registro único de proveedores.	
Obligaciones de rendir cuenta al Ministerio de Defensa Nacional con objetivos claros y medibles.	Los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas deberán rendir cuenta trimestralmente al Ministro de Defensa Nacional y al Comité de Auditoría del Ministerio de Defensa Nacional sobre el cumplimiento de objetivos en las siguientes áreas: Ejecución Presupuestaria; Recursos Humanos; Análisis Financiero; Compras y Contrataciones Públicas; Control de Gestión; Auditoría Interna.
Segundo Eje: Integridad Pública	
Acción	Detalle
Integridad Pública.	Se propondrá incluir a la indicación que presentará el Ejecutivo al proyecto de Ley de Integridad Pública, las siguientes materias:

Integridad Pública.	Control para la contratación de familiares, siendo necesaria la aprobación del Consejo de Alta Dirección Pública que verifique la pertinencia de la contratación, como en el resto del sector público. Norma de "cooling-off" que establezca un plazo de un año durante el que esté prohibido representar o formar parte de una empresa que se encuentre en el registro de proveedores del sector Defensa.
	<p>Modificación del Reglamento de Pasajes y Fletes para:</p> <p>Establecer claramente que el derecho a pasajes y fletes corresponde a la obligación del Estado de costear el traslado y no a un monto de dinero disponible para el funcionario.</p> <p>La compra del pasaje que realiza la institución deberá hacerse directamente a la empresa y a través del mecanismo más económico y eficiente.</p> <p>La unidad a cargo de adquisición de pasajes deberá rendir cuenta documentada como cualquier centro de costos del Estado.</p>
Viajes al Extranjero.	
Tercer Eje: Relación de las FF.AA. con las Mutualidades	
Acción	Detalle
Relación de las FF.AA. con las Mutualidades.	<p>Se impulsará, a través de los entes respectivos, las modificaciones estatutarias para:</p> <p>Eliminar el pago de remuneraciones a personal en servicio activo que formen parte de sus órganos directivos.</p> <p>Regular la integración de los Consejos de las Mutualidades, para hacerse cargo adecuadamente de eventuales conflictos de interés.</p> <p>Revisar las relaciones financieras y contractuales entre las mutualidades y las FF.AA. con el fin de buscar el mecanismo más eficiente y transparente para otorgar cobertura a los miembros de las FF.AA. y sus familias.</p>



Cuarto Eje: Canal de denuncias de irregularidades	
Acción	Detalle
Canal de denuncias de irregularidades.	Se creará una vía de denuncia de irregularidades que resguarde la reserva del denunciante y respete la cadena de mando, integrando a las unidades del Ministerio de Defensa Nacional en la revisión de los reportes.
Quinto Eje: Control sobre las inutilidades	
Acción	Detalle
Control sobre las inutilidades.	Se modificarán los reglamentos de sanidad de las instituciones de las Fuerzas Armadas para: Unificar y homologar criterios a las normas vigentes sobre invalidez que rigen a los demás servicios del sector público. Revisar la calificación de las inutilidades. Efectuar controles para que se cumplan las incompatibilidades e inhabilidades para realizar otras actividades después de pensionarse.
Sexto Eje: Patrimonio y Conflicto de Interés	
Acción	Detalle
Patrimonio y Conflicto de Interés.	Se fortalecerán los controles vinculados a las declaraciones de intereses y patrimonio para: Identificar eventuales incrementos injustificados de patrimonio. Visualizar posibles conflictos de interés. Prevenir conductas que vulneren los principios de probidad administrativa.
Séptimo Eje: Medidas complementarias	
Acción	Detalle
Correcto uso de los recursos públicos.	Acciones en materias de austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Se instruyó la adopción de acciones de aseguramiento preventivas en materias de probidad, con el fin de velar de manera eficiente y

Correcto uso de los recursos públicos.	eficaz por el resguardo de los recursos públicos. Con pleno respeto a las normas legales y administrativas vigentes, se solicitó a las Fuerzas Armadas y servicios dependientes y relacionados del sector Defensa, remitir trimestralmente un reporte dando cuenta de las medidas de control preventivas que se encuentran implementando en materias de probidad.
Auditoría Interna.	El ministro de Defensa Nacional estableció los objetivos que deberán desarrollar todas las Unidades de Control Interno de las Fuerzas Armadas y servicios de la Defensa, durante el periodo 2018-2022, priorizando la fiscalización de todas aquellas actividades asociadas a la probidad administrativa, la evaluación de los sistemas de control interno, el proceso de gestión de riesgos y las operaciones financiero-contables.
Área Lobby.	Capacitación en materia de Lobby.
Área Pensiones.	Medidas para evitar anomalías en las pensiones.
Área Presupuesto.	Con el objetivo de mejorar las instancias de control del proceso de formulación y ejecución del gasto de las diferentes instituciones que conforman la partida de Defensa, se han establecido las siguientes medidas: a) Solicitud de información cualitativa del gasto con el fin de verificar la coherencia de lo planificado con lo ejecutado; b) Reorganización del área de presupuestos de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas; c) Incorporación de glosas para el control cuantitativo y cualitativo de gastos asociados a actividades interinstitucionales como lo es la incorporación de una glosa para el Programa Antártico; d) Sistematización del proceso de ajustes y reasignaciones presupuestarias.

Fuente: Elaboración propia con datos textuales extraídos del "Acta de la sesión ordinaria N° 27, legislatura 366", de la Comisión de Defensa Nacional, período 2018-2022.



Si bien estas medidas e iniciativas son importantes para la aplicación de una agenda de transparencia integral y efectiva en el sector defensa chileno, existieron ciertas instituciones que alertaron su insuficiencia. Tal fue el caso del Consejo para la Transparencia, que ha insistido hace años en la derogación o modificación del artículo 436 del Código de Justicia Militar.⁴

Según el Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional, el artículo en comento se ha utilizado en instancias diferentes a la Justicia Militar. Tal es el caso del acceso a la información pública. Según señala un informe elaborado por el departamento señalado, el artículo 436 (originado en la Ley N° 18.667 del año 1987), constata que *“el Ejecutivo (autor de la iniciativa) pretendía incorporar al ordenamiento jurídico una norma de rango legal que definiese lo que se debía entender por documentación secreta, considerando lo que ya existía reglamentariamente en las instituciones armadas.”*⁵ En este sentido, el artículo 436 en disputa, señala Williams, ha sido utilizado en materia de transparencia, invocándolo como causal de denegación de acceso a la información pública, ante requerimientos de transparencia pasiva.⁶

Es por ello que el entonces presidente del Consejo para la Transparencia, Marcelo Drago (octubre 2017-abril 2019), ha alertado de cierta opacidad en los ámbitos de gestión de las Fuerzas Armadas, que no permiten una implementación adecuada de las agendas de probidad. Para ello, insta como una acción fundamental la derogación del artículo 436 del Código de Justicia Militar.⁷

Con fecha 21 de diciembre de 2018, ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados. Si bien actualmente se encuentra en su primer trámite constitucional, la iniciativa original del Ejecutivo señala que:

El principal avance del presente proyecto de ley radica en la información sobre el uso de los gastos reservados que deberá proporcionar cada unidad operativa a cargo de su ejecución, al subsecretario que se indica, lo que es relevante en el caso de las Fuerzas Armadas, las policías y la Agencia Nacional de Inteligencia, pues faculta a la Autoridad Civil para recibir la información completa y detallada referida a la aplicación específica de los recursos, de modo que pueda adoptar las medidas que correspondan, en

-
- 4 El artículo 436 establece que *“se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros: 1) los relativos a las plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile y de su personal; 2) Los atinentes a planos o instalaciones de recintos militares o policiales y los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia; 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.”*
 - 5 WILLIAMS, Guido. Utilización del artículo 436 del Código de Justicia Militar en instancias diferentes a la Justicia Militar. En Departamento de Estudios, extensión y publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional [en línea]. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24285/2/BCN_436CJM_alcance_agosto2017_vf.pdf. Revisado el 23 de mayo 2019.
 - 6 *Ibidem*.
 - 7 T13. CPLT valora agenda de probidad y transparencia en FFAA pero pide derogar norma sobre “secretismo” [en línea]. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/politica/cplt-valora-agenda-probidad-y-transparencia-ffaa-pero-pide-derogar-norma-secretismo>. Revisado el 25 de mayo 2019.



caso que el destino otorgado se aparte de lo legalmente autorizado.⁸

Sin duda estos asuntos han sido la principal batalla comunicacional del Ministerio de Defensa Nacional. Es más, en su cuenta pública del primero de junio de 2019, el presidente de la república, Sebastián Piñera, reforzó este mensaje, admitiendo las desconfianzas generadas por el sector defensa, y destacando el proyecto de ley que establece un nuevo sistema de financiamiento para las capacidades estratégicas de la defensa, *“permitiendo mayor probidad, más transparencia, mayor participación del Congreso y mejor control en el uso de recursos públicos”*⁹

Transparencia en el sector defensa: ¿qué dice la experiencia regional?

Los estándares en materia de transparencia y probidad en el sector defensa, es una discusión que afecta transversalmente a todo el mundo.¹⁰ En el caso de la región sudamericana, estas discusiones se han establecido luego del descubrimiento de prácticas irregulares por parte de las Fuerzas Armadas. Por tanto, la mayoría de

las acciones que se han adoptado han sido de naturaleza reactiva.

A pesar de estos problemas, el contexto ha servido para instalar en la discusión pública una tesis ampliamente aceptada: la mejor forma de activar mecanismos de transparencia y probidad en el sector defensa, es a través de un efectivo control civil por sobre las Fuerzas Armadas y de Orden. Esto redundaría, en consecuencia, en una mayor calidad de las repartidas presupuestarias.¹¹

Debido a la naturaleza sensible del sector defensa, la transparencia debe gozar de un buen equilibrio respecto al proceso de *accountability* (rendición de cuentas), como es el caso de elaboración de políticas públicas en cualquier otro sector del Estado. Según un estudio de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) publicado el año 2004, *“aunque la información no pueda ser revelada públicamente, la rendición de cuentas si puede y debe realizarse ante sus representantes. Una legislación que establezca claramente los mecanismos de secreto, confidencialidad e información ante el poder legislativo, resulta clave para asegurar la transparencia en el uso de los recursos, y evitar así políticas discrecionales y actos de corrupción”*¹²

-
- 8 Proyecto de Ley N° 2018. Proyecto de Ley sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados [en línea]. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12861&prmBOLETIN=12332-05. Revisado el 25 de mayo 2019.
 - 9 PIÑERA, Sebastián 2019. Cuenta Pública 2019 [en línea]. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=96555>. Revisado el 06 junio 2019.
 - 10 BLANCO, Luisa y RUIZ, Isabel. The impact of crime and insecurity on trust in democracy and institutions. En *American Economy Review*, Vol. 103, N° 3, 2013, pp. 284-288.
 - 11 CAPARINI, Marina. Security sector reform and NATO and EU enlargement. En *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*, 2003, pp. 237-260; ANDERLINI, Sanam y Conaway Camille. Security sector reform. En *Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action*, 2012 [en línea]. Disponible en: http://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2012/04/46_security_sector_reform.pdf Revisado el 25 de mayo 2019; BALL, Nicole. 2010. The evolution of the security sector reform agenda. En Sedra, Mark (ed.). *The future of security sector reform*. Centre for International Governance Innovation, pp. 29-44.
 - 12 RESDAL. El presupuesto en defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente, 2004 [en línea]. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/El-Presupuesto-de-Defensa-en-Am%C3%A9rica-Latina-La-Importancia-de-la-Transparencia-y-Herramientas-para-el-Monitoreo-Independiente1.pdf>. Revisado el 27 de mayo 2019.



Esta recomendación tiene gran resonancia a nivel hemisférico, pues también alimenta la creación de medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCS) entre los países. En la Reunión de Expertos sobre la Limitación de Gastos Militares y la Promoción de una Mayor Transparencia en la Adquisición de Armamentos, organizada por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), el informe presentado por la Junta Interamericana de Defensa establece lo siguiente:

Íntimamente relacionadas con las MFCS pero de desarrollo más complejo, se encuentran las herramientas que tratan la Limitación de Gastos Militares y la Mayor Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales. Estas son una aplicación de las MFCS, considerando a estas como una forma de Control de Armamentos que busca influir en las percepciones más que en las capacidades y como tal están esencialmente abocadas al intercambio de información más que a un control sobre la distribución de capacidades militares.¹³

Como es natural, la discusión sobre transparencia y probidad en la defensa no puede dissociarse de la discusión sobre gastos militares, pues justamente ahí ha radicado la fuente de irregularidades. Al respecto, la CEPAL precisó en 2005 que la transparencia es inherentemente una medida de Comento de la confianza, precisando además que la transparencia podía

contribuir a una serie de propósitos diferentes: a) medir el impacto económico interno de los cambios de nivel del gasto militar nacional; b) determinar los efectos de las variaciones de los gastos militares, especialmente de las ventas internacionales de armas, en los flujos del comercio internacional y en la balanza de pagos de los países; c) medir las diferencias de la “carga de defensa” en las distintas economías nacionales; o d) concebir formas de limitar los gastos militares a fin de lograr un grado de control de las armas.¹⁴

Volviendo al informe de RESDAL, este manifiesta que *“la escasa transparencia del sector defensa puede ser el resultado del intento de negar o retrasar reformas en la estructura del sector, la falta de adhesión de los planes de defensa a los planes nacionales, el deseo de proteger intereses corporativos, el deseo de proteger intereses particulares, la incapacidad técnica y la cultura del secreto”*.¹⁵ En los países de Sudamérica, este último factor es el diagnóstico más reiterado por especialistas. No obstante, diversos estudios sobre calidad democrática señalan que es cuestionable que los ciudadanos no tengan acceso a la información del sector, sobre todo cuando el recurso de “razones de seguridad nacional” se ha agotado progresivamente. En este sentido, *“el secreto excesivo en asuntos militares puede ser percibido como resultado de la falta de criterios claramente definidos y procedimientos volcados a la integración multidisciplinaria de los temas de defensa”*.¹⁶

13 CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA. 2006. La limitación de gastos militares y la promoción de mayor transparencia en las adquisiciones de armas convencionales. Presentado en la Reunión de Expertos sobre la Limitación de Gastos Militares y la Promoción de una Mayor Transparencia en la Adquisición de Armamentos. OEA/Ser.K/XLV.1. REGMAA/doc.5/06, 2006.

14 CEPAL. Metodología para la comparación de los gastos militares, 2005 [en línea]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3588/1/S2005025_es.pdf. Revisado el 27 de mayo 2019.

15 RESDAL. *ó.p. cit.*

16 *Ibidem.*



A continuación se resumirá el panorama de transparencia del sector defensa en Argentina, Colombia y Perú que son los países que, según estimaciones del Banco Mundial (2018), presentan los mayores niveles de gasto en defensa de la región sudamericana y, además, debido a su ordenamiento administrativo nacional, tienen elementos de comparación aplicables al caso chileno.¹⁷

Argentina

En Argentina se aplica la Ley N° 27.275 para el acceso a la información y transparencia de la gestión pública. La Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa *“se encarga de receptar, tramitar e investigar denuncias sobre actos cometidos por personal dependiente del Ministerio de Defensa y las tres Fuerzas Armadas y cuando encuentra indicios de responsabilidad, ya sea penal, administrativa o civil, insta la promoción de las acciones que correspondan (denuncias, actuaciones disciplinarias, etcétera)”*.¹⁸

Complementariamente, en enero del presente año, el Ministro de Defensa Óscar Aguad, publicó nuevas resoluciones para la modificación y actualización del reglamento del Sistema de Archivos de la Defensa, para la desclasificación de archivos e información pública. Lo anterior, constituyó un esfuerzo para adaptarse a los principios de Gobierno Abierto, respecto al acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.

El actual sistema de transparencia activa del Ministerio de Defensa de Argentina incluye los siguientes ítems:

Ítem	Amplitud en el acceso a la información
Autoridades y Personal	Resoluciones para designaciones en cargos públicos, decisiones administrativas y nómina del personal del ministerio.
Declaraciones Juradas	Declaraciones de sujetos obligados (máximas autoridades del sector defensa). Información refiere a las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios, previa revisión por parte de la Oficina Anticorrupción.
Compras y Contrataciones	Según el Servicio Administrativo Financiero 370, se publican las compras y contrataciones del ministerio. Su acceso es a través del portal público COMPR.AR. También se encuentran dentro de la órbita del Ministerio de Defensa los Servicios de Administración Financiera de los organismos descentralizados y desconcentrados.
Presupuesto	La Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda publica en su sitio, en formatos abiertos, información detallada desde 2002 del presupuesto asignado por ley y de la ejecución presupuestaria. En el caso del Ministerio de Defensa, actualmente se encuentra publicado el presupuesto de los años 2016, 2017 y 2018.
Actos Administrativos	Entre los principales actos administrativos de acceso público, figuran: Ley de Personal Militar N° 191010. Fecha 19/07/1971

17 A pesar de su alto gasto militar en Sudamérica, se exceptúa el análisis de Brasil en este estudio. Lo anterior se explica por sus diferencias en el ordenamiento político-administrativo respecto a Chile.

18 MINISTERIO DE DEFENSA DE ARGENTINA. Transparencia [en línea]. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/defensa/transparencia>. Revisado el 27 de mayo 2019.



Ítem	Amplitud en el acceso a la información
Actos Administrativos	Ley de Ministerios Nº 22.520. Fecha 23/12/1981 Ley de Defensa Nacional Nº 23.554. Fecha 05/05/1988 Ley de Reestructuración de las FF.AA. Nº 24.948. Fecha 08/04/1998 Decreto Nº 727/2006 - D. Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional Nº 23.554. Fecha 13/06/2006 Ley de Inteligencia Nacional Nº 25.520. Fecha 06/12/2001 Decreto Nº 950/2002 - D. Reglamentario de la Ley de Inteligencia Nacional Nº 25.520. Fecha 06/06/2002 Decreto Nº 2645/2014- Actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional. Fecha 30/12/2014 Decreto Nº 368/18 - Constitución del Comando Conjunto Antártico. Fecha 25/04/2018
Gestión de la Información	Por Decreto Presidencial Nº 561/2016 se aprueba la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica y se designa a la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización como organismo rector del sistema. El Ministerio de Modernización establece que la Administración Pública Nacional debe crear, comunicar y archivar a través del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) la documentación de interés.
Auditorías	La Sindicatura General de la Nación, publica en su buscador los informes de auditoría, evaluación de sistemas de control interno e informes de control realizados en el Ministerio de Defensa. Actualmente se encuentran <i>online</i> las auditorías de los años 2016, 2017 y 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos textuales extraídos web Transparencia Activa del Ministerio de Defensa de Argentina.

A pesar que tras la tabla precedente se podría considerar que en Argentina existe un estándar adecuado en materia de acceso a la información pública y transparencia, la realidad actual del país da cuenta de ciertas consideraciones resguardadas en las excepciones de seguridad nacional. En 2018, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) publicó un estudio respecto al uso de esta excepcionalidad. Si bien la Ley Nº 27.275 a la que hicimos referencia apela al principio de máxima divulgación, si hay efectivas excepciones y alcances limitados.

En efecto, el estudio señala que *“las excepciones se encuentran establecidas en el artículo 8, inciso a) que se refiere a información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior. Si bien la norma exige que el documento que pretenda ampararse en esta excepción debe contener de manera explícita dicha clasificación, no hay establecido ningún criterio para determinar cuándo una información puede ser considerada como “reservada”, “confidencial” o “secreta”*”¹⁹

Complementariamente, la Ley de Inteligencia Nacional de 2001, que fue modificada por la Ley Nº 27.126 del año 2015, establece en su artículo 16 que en todas las actividades del área inteligencia, *“el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia llevarán la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la nación y que el acceso a dicha información será autorizado en cada caso*

19 ADC. 2018. Acceso a la información pública y excepciones de seguridad nacional en Argentina. Consideraciones sobre el derecho de acceso a la información y las excepciones de seguridad nacional en Argentina, 2018 [en línea]. Disponible en: <https://adcdigital.org.ar/wp-content/uploads/2018/05/ADC-Info-publica-y-seguridad-nacional-Argentina.pdf>. Revisado el 30 mayo 2019.



por el presidente de la nación o el funcionario en que se delegue expresamente tal facultad, con las excepciones previstas en la ley”²⁰ Como es de esperar, no existe orientación respecto a qué órganos acudir cuando existe una negativa a la hora de entregar información o apelar ante el uso de discrecionalidad en las clasificaciones de información sensible. Dichas clasificaciones, según el artículo 16 son: secreto, confidencial y público.

Colombia

En recientes años, el Ministerio de Defensa de Colombia instauró un interesante plan de transparencia e integridad, aplicable para el período 2012-2018. Las recomendaciones fueron entregadas por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia y la Función Pública. Los cinco principales ejes del plan se exponen en la siguiente tabla:

Eje	Alcance y propósito	Principales resultados
Campaña Línea de Honor	El junio de 2012 se fundó esta línea de denuncias contra la corrupción. Consiste en un sistema de retroalimentación para todas las organizaciones del Sector Defensa. Cualquier funcionario, servidor público, contratista o ciudadano puede formular una denuncia por actos de corrupción de manera confidencial y con protección de su identidad.	Desde su inicio hasta la fecha se han recibido más de 58.120 contactos de informantes (entre llamadas y correos electrónicos). Estos dieron lugar a apertura de procesos penales, disciplinarios, auditorías y revistas, las que generaron medidas correctivas y disuasivas.

Eje	Alcance y propósito	Principales resultados
Plan Anti-corrupción	El “Plan de Aseguramiento de la Integridad y Prevención de la Corrupción en Defensa”, contempla todos los riesgos a los cuales está expuesto el MDN como un todo, la evaluación de dichas amenazas o debilidades institucionales, la probabilidad de que ocurra un evento lesivo y el tratamiento para minimizar dichos riesgos.	Todas las instituciones del Sector Defensa publican anualmente este Plan el 30 de enero y las Oficinas de Control Interno evalúan y hacen seguimiento de su cumplimiento.
Formación en integridad y prevención de la corrupción	Desde febrero de 2014 se inició una Campaña masiva de entrenamiento a los funcionarios del Sector Defensa (uniformados y civiles) en todo el territorio de Colombia, con el fin de que entiendan las amenazas de corrupción, su impacto nocivo y la forma de prevenir o evitar tales riesgos. La formación contempla aspectos legales, éticos y prácticos de la conducta como funcionarios.	A la fecha más de 220.000 funcionarios, entre uniformados y civiles han participado de estos entrenamientos, cuyas líneas fundamentales se incorporaron a los planes de estudio de Academias Militares y de Policía. Todos los cursos de ascenso incorporan hoy este componente de ética, legalidad e integridad en Defensa y Seguridad, bajo parámetros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
Participación y evaluación del MDN en los índices de Transparencia Internacional y de Colombia	El ministerio, así como también varias de las instituciones del sector, fueron evaluados por la Corporación Transparencia por Colombia en el llamado Índice de Transparencia de Entidades Públicas. Los resultados evidencian una mejora sustancial del MDN y de la Fuerza Pública.	En las dos últimas evaluaciones se destaca al MDN como segundo entre 85 entidades del orden nacional (2013-2014) y noveno entre 75 entidades (2015-2016), sobre un total de 287 entidades públicas en todos los órdenes.

²⁰ Ibid.



Eje	Alcance y propósito	Principales resultados
<p>Programa de Construcción de Integridad con la OTAN</p>	<p>Desde noviembre de 2013 el MDN inició su participación en este programa, el que obedece a una metodología de aplicación de mejores prácticas para asegurar la integridad de las organizaciones, los procesos y las personas en Defensa.</p>	<p>Para tal fin Colombia realizó en forma completa el procedimiento de autoevaluación y retroalimentación de Pares Expertos de OTAN. En marzo de 2014 se inició la evaluación de riesgos y gerencia de los mismos, la que fue presentada en documento formal en febrero de 2015 al Director del Programa Building Integrity (BI) en Washington, para consideración de los expertos internacionales. Las visitas de Pares se recibieron en septiembre de 2015 y agosto de 2016 con la entrega del informe final de recomendaciones de OTAN. Esto permitió iniciar un plan para aplicar mejores prácticas de la Comunidad de OTAN, tanto en el MDN como en la Fuerza Pública.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos textuales extraídos del informe “Transparencia e Integridad” del Ministerio de Defensa de Colombia.

En materia de integridad, el Ministerio de Defensa de Colombia ha efectuado auditorías internas integrales, que no solo aplicaron al ministerio, sino también a la Fuerza Pública, entidades del Grupo Social Empresarial de la Defensa y las Oficinas de Control Interno de las Fuerzas. Asimismo, se han reforzado las medidas de control interno disciplinario. Complementariamente, el informe

de seguimiento del Plan de Aseguramiento de la Integridad y Prevención de la Corrupción del año 2018, incluye los siguientes componentes: mapa de riesgos de corrupción; racionalización de trámites; rendición de cuentas; mecanismos para mejorar la atención al ciudadano; mecanismos para la transparencia y acceso a la información; e iniciativas adicionales. El objetivo de este esfuerzo es cumplir con la estrategia nacional de lucha contra la corrupción, referida en el artículo 73 de la Ley N° 1674 del año 2011 y con el artículo 5 del decreto N° 2641 del año 2012.

Por otro lado, el capítulo 6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, titulado “Reserva Legal, Niveles de Clasificación, Sistema para la Designación de los Niveles de Acceso a la Información y Desclassificación de Documentos”, da cuenta de los niveles de clasificación de la información que gozan de reserva legal. Esta categorización responde al artículo 2.2.3.6.1, del artículo 33 de la Ley N° 1621 de 2013. Estos niveles se exponen en la siguiente tabla:

Nivel	Descripción según ley
<p>Ultrasecreto</p>	<p>Es el nivel de clasificación que se debe dar a todos los documentos de inteligencia y contrainteligencia que contengan información sobre posibles amenazas, riesgos, oportunidades o capacidades, que puedan afectar al exterior del país los intereses del Estado o las relaciones internacionales.</p>
<p>Secreto</p>	<p>Es el nivel de clasificación que se debe dar a todos los documentos de inteligencia y contrainteligencia que contengan información sobre posibles amenazas, riesgos, oportunidades o capacidades, que puedan afectar al interior del país los intereses del Estado.</p>



Nivel	Descripción según ley
Confidencial	Es el nivel de clasificación que se debe dar a todos los documentos de inteligencia y contrainteligencia que contengan información sobre posibles amenazas, riesgos, oportunidades o capacidades, que puedan afectar directamente las instituciones democráticas.
Restringido	Es el nivel de clasificación que se debe dar a todos los documentos de inteligencia y contrainteligencia que contengan información de las instituciones militares, de la Policía Nacional o de los organismos y dependencias de inteligencia y contrainteligencia, sobre posibles amenazas, riesgos, oportunidades o capacidades, que puedan afectar en las citadas instituciones y organismos, su seguridad, operaciones, medios, métodos, procedimientos, integrantes y fuentes.

Fuente: Elaboración propia con datos textuales extraídos del artículo 33 de la Ley N° 1621 de 2013.

- Información que afecte la intimidad personal y/o familiar de otras personas.
- Información que involucre temas de inteligencia y/o seguridad nacional.
- Información clasificada en el ámbito militar.
- Información de negociaciones internacionales.
- Información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil.
- Investigaciones en curso de la Administración Pública que se hayan iniciado hace menos de 6 meses sin que se haya dictado una resolución final.
- Información de asesores jurídicos o abogados que puedan revelar la estrategia de la entidad pública ante un proceso administrativo o judicial.
- Información señalada por la Constitución o por una ley aprobada por el Congreso de la República.

Estos niveles de clasificación muchas veces se ven tensionados con las garantías públicas de acceso a la información. Dichas garantías se han establecido principalmente mediante la Ley N° 1712 de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2014 y las estrategias de fortalecimiento en la rendición de cuentas.

Perú

En Perú el acceso a la información pública está normado según el Principio de Transparencia de la Ley N° 27.806. En el caso del Ministerio de Defensa su web de acceso a la información señala de inmediato que los ciudadanos no pueden solicitar información en los siguientes ámbitos:

En materia de seguridad nacional, esta categoría aplica para amplios ámbitos, pues incluye incluso información sobre la seguridad de las personas o la subsistencia del estado democrático.²¹ La clasificación secreta y reservada está normada en la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional.

Vinculado a las acciones anticorrupción en las Fuerzas Armadas, en los últimos dos años se han anunciado dos medidas significativas. En primer lugar, en septiembre de 2018 el Ministerio de Defensa aprobó su Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Se espera aplicar estas iniciativas entre el período 2018-2021. En su elaboración participaron la Dirección de Desarrollo Organizacional y Modernización de

21 CELE y CAINFO. 2012. Seguridad Nacional y acceso a la información en América latina: estado de situación y desafíos, 2012, p.17 [en línea]. Disponible en: <https://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>. Revisado el 30 de mayo 2019.



la Dirección de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina General de Asesoría Jurídica. Si bien el documento apela a la garantía de transparencia y acceso a la información pública, los elementos de excepción ya descritos se mantienen. En segundo lugar, en diciembre de 2018 se anunciaron nuevas medidas para enfrentar casos de corrupción en las Fuerzas Armadas. Entre estas acciones se apeló a un rol más activo de la Contraloría General de la República para la determinación de niveles de responsabilidad administrativa. Se espera que la Contraloría realice investigaciones aleatorias a unidades militares, para la posterior ejecución de medidas correctivas ante presuntas irregularidades en el uso de fondos públicos.

Importante es destacar que todas estas acciones tienen un antecedente muy relevante: el Plan de Promoción de la Lucha contra la Corrupción en el Sector Defensa, del año 2012. Dicho plan priorizó cuatro estrategias:

Mejorar y reforzar los mecanismos de denuncias sobre actos de corrupción, acceso a la información y promoción de la transparencia; fortalecer el Sistema de Contrataciones Públicas en el Sector Defensa; desarrollar una cultura anticorrupción, tratando de sensibilizar al personal del Sector Defensa a promover la lucha contra la corrupción, ética y transparencia; propiciar las reformas del Estado para la mejora y modernización institucional; el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de los órganos de control y supervisión; así como la consolidación de un sistema nacional coordinado de lucha contra la corrupción.²²

Uno de sus objetivos declarados fue el fortalecimiento del sistema de transparencia y acceso a la información pública de manera bastante temprana en relación al resto de los países de la región. Según señala la siguiente tabla, cada estrategia desarrolló un grupo específico de actividades:

Estrategia	Actividades
Mejorar y reforzar los mecanismos de denuncias sobre actos de corrupción, acceso a la información y promoción de la transparencia.	Implementar una línea telefónica gratuita para recibir denuncias relacionadas únicamente a actos de corrupción dentro del Sector Defensa.
	Implementar mecanismos de protección al denunciante.
	Videos institucionales que promuevan los mecanismos con los que cuenta el Sector Defensa para luchar contra la corrupción, así como las acciones que viene tomando respecto a las denuncias.
	Publicación de cuadros estadísticos y sistema de monitoreo.
	Elaboración de guía sobre faltas y sanciones.
	Crear un grupo de control en cada una de las instituciones vinculadas al Sector Defensa que se encargue de supervisar el cumplimiento de las normas relacionadas con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.
	Fortalecer el sistema de registro de donaciones recibidas y realizadas.
	Elaborar una campaña de difusión que comprenda folletos y otros que informen acerca de lo que es corrupción, qué efectos genera, qué viene haciendo el ministerio para combatirla y con qué mecanismo cuenta para denunciarlos.
Implementar un sistema de asesoría gratuito destinado a ofrecer al Sector Defensa y al público en general las herramientas necesarias de orientación en caso que evidencien algún acto de corrupción.	

22 MINISTERIO DE DEFENSA DE PERÚ. Plan de Promoción de la Lucha contra la Corrupción en el Sector Defensa, 2012, p. 13. Disponible en: https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/Plan_para_promoci%C3%B3n_lucha_contra_corrupci%C3%B3n_Sector_Defensa_2012.pdf. Revisado el 01 de junio 2019.



Estrategia	Actividades
Fortalecer el Sistema de Contrataciones Públicas en el Sector Defensa.	Participación de veedores anticorrupción en los procesos de contratación ordinarios del Sector Defensa.
	Rotación periódica en el Sector Defensa del personal que interviene en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras.
	Programas periódicos de capacitación en aspectos relacionados con los procesos de contrataciones y en normas preventivas de la corrupción en el Sector Defensa.
	Elaborar y distribuir información para los proveedores y empresarios que participan en los procesos de contratación.
Desarrollar una cultura anticorrupción, tratando de sensibilizar al personal del Sector Defensa a promover la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción.	Desarrollar una actividad en la que participen todos los miembros del Sector Defensa a fin de dar a conocer el Plan Sectorial 2012 y promover los valores éticos que consagra.
	Incentivos y reconocimientos para el personal del Sector Defensa que destaque por aplicar y /o promover valores éticos.
	Incorporar en el Sector Defensa una cláusula anticorrupción en los contratos laborales que celebre con el personal.
	Incorporar casuística relacionada con principios y valores éticos como parte de la evaluación para el personal que postula al Sector Defensa.
	Fomentar el conocimiento del Código de Ética y Manual de Ética Profesional de las Fuerzas Armadas del Perú en los integrantes de las instituciones armadas.
	Crear un eslogan anticorrupción y promocionarlo en las diversas actividades en las que participa el Sector Defensa.
	Difundir permanentemente la normatividad vigente relacionada a la lucha contra la corrupción a través de los portales web de las instituciones vinculadas al Sector Defensa.

Estrategia	Actividades
Desarrollar una cultura anticorrupción, tratando de sensibilizar al personal del Sector Defensa a promover la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción.	Realizar una campaña para difundir una cultura ética en el Sector Defensa.
	Colocar material gráfico en las instalaciones de las instituciones del Sector Defensa para difundir la campaña anticorrupción.
	Desarrollar talleres y seminarios sobre corrupción dirigido a todo el personal del Sector Defensa.
	Entregar a cada empleado del Sector Defensa un ejemplar del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento, acompañado de una Declaración Jurada en la que afirme haberlas leído y declare su compromiso a observarlas durante su gestión.
Propiciar las reformas del Estado para la mejora y modernización institucional; el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de los órganos de control y supervisión; así como la consolidación de un sistema nacional coordinado de lucha contra la corrupción.	Implementar en los portales web de cada institución del Sector Defensa un link destinado a destacar los aspectos principales del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento.
	Aplicar ocasionalmente la prueba del polígrafo a funcionarios de confianza del Sector Defensa, como muestra de transparencia.
	Fondo Anticorrupción.
Propiciar las reformas del Estado para la mejora y modernización institucional; el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de los órganos de control y supervisión; así como la consolidación de un sistema nacional coordinado de lucha contra la corrupción.	Crear un grupo de trabajo a fin de identificar los procedimientos sensibles a actos de corrupción en el Sector Defensa.
	Celebrar convenios interinstitucionales de cooperación con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, SERVIR y la Defensoría del Pueblo para promover y desarrollar acciones conjuntas que permitan afianzar el proceso de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con datos textuales extraídos del Plan de Promoción de la Lucha contra la Corrupción en el Sector Defensa.



Reflexiones finales. Desafíos para el sector defensa chileno

La transparencia en el marco de la Defensa Nacional es un asunto altamente contingente, no solo en Chile. Tal como fue posible apreciar en los tres casos sudamericanos aquí presentados, el debate se encuentra inmerso en otras agendas de interés, especialmente si se pone en tensión el principio de transparencia versus el principio de confidencialidad. La transparencia en la Defensa Nacional se aborda cada día más como una forma de control social, *accountability* y rendición de cuentas, ya sea en formato vertical u horizontal.

Seguidamente, fue posible vislumbrar cómo repercutían en esta discusión conceptos secundarios, pero no por ello menos relevantes. Justamente, uno de ellos se relaciona con los procesos de *accountability*, pues si en el control social y la rendición de cuentas existe una tensión declarada, la transparencia se ve influenciada por el nivel de confidencialidad de la información que, lamentablemente, se suelen presentar en contraposición. Aquí cabe una segunda pregunta sobre qué tipo de principio debe primar en la toma de decisiones políticas. Esto, a su vez, nos dirige a otra discusión vinculada a la legitimidad, pues como se ha reflejado en este estudio, los casos de corrupción que afectan a las Fuerzas Armadas van asociadas a un cuestionamiento de la legitimidad de estas instituciones, socavando su credibilidad entre la ciudadanía. Ello considerando la existencia de una asimetría temporal: un trabajo de largo plazo puede verse afectado por una situación puntual, por ejemplo.

Si retomamos el caso chileno en dimensión con los tres casos sudamericanos desarrollados, cons-

tataremos una tendencia significativa que nos invita a redireccionar el debate: transparencia y confidencialidad no deben presentarse como dos principios en tensión, contraposición o incluso contradicción. Deben abordarse como ámbitos complementarios en pos de robustecer la legitimidad pública de las Fuerzas Armadas. Y ese es justamente el mayor desafío que desarrolló este documento. Al existir legitimidad pública desde los tomadores de decisiones, naturalmente contribuirán al aumento de la credibilidad entre la población en general, generando efectos positivos en la percepción de la población respecto a sus Fuerzas Armadas.

Al respecto, cabe mencionar que una forma eficiente de conciliar el principio de transparencia con el principio de confidencialidad es la correcta regulación del secreto en ámbitos propios de la Defensa Nacional. Avanzar en esta conciliación constituye un desafío crucial para las democracias modernas, sobre todo en tiempos en que las comunicaciones muchas veces difunden información con fuentes parciales, aumentando el rechazo público hacia las Fuerzas Armadas. La clave aquí es combinar estos esfuerzos con estrategias comunicacionales, coordinadas con el poder político, para dar señales de legitimidad institucional, confiabilidad y probidad administrativa. Ese debe ser un nuevo horizonte programático en las Fuerzas Armadas, que requiere no solo de una apertura en la discusión, sino también una profundización en los casos de éxito y rechazo donde se han implementado medidas similares, como el contexto europeo y norteamericano.

Si el Estado logra transmitir con éxito que existe cierta información con un rol estratégico para los intereses del país, se podrá convencer que la



publicidad y transparencia debe limitarse para tomar decisiones gubernamentales sensibles, sin afectar necesariamente la credibilidad maltratada en los últimos años. A eso nos referimos con el desarrollo de una efectiva estrategia de comunicaciones. En circunstancias donde la ciudadanía toma conocimiento de que la información sensible y confidencialidad no se refieren necesariamente a un principio de discrecionalidad cuestionable, las autoridades pertinentes estarán en condiciones de proyectar un mensaje claro: la legitimidad se construye en relación a la confiabilidad; y esta, a su vez, se construye con transparencia máxima, pero a la vez limitada.

Aunque esta idea puede parecer contradictoria, es en realidad una estrategia de transparencia pública muy común en aquellos países que se encuentran más avanzados en la discusión. Dicha estrategia, dice relación con la búsqueda de equilibrio. Los límites a la transparencia deben referir a criterios excepcionales y específicos, sin afectar la generalidad de los principios de transparencia y probidad. No obstante, en los últimos años hemos observado que el abuso de la excepcionalidad ha derivado en mayores cuestionamientos, obligándonos a regresar a nuestra tensión original entre transparencia y confidencialidad. En países donde se ha abusado del secreto, persiste una desconfianza institucional que puede resultar muy difícil de superar. La evidencia demuestra que cuando existen "reglas claras", aumenta la transparencia, en base a esquemas de control y supervisión institucionales que cuidan al sistema del uso discrecional.

Es necesario desarrollar aún más esta estrategia, porque es el principal desafío para el caso chileno. En el entendido de que la seguridad

nacional debe seguir siendo una excepción real, las partes se convencerán que esto contribuye a la capacidad disuasiva de los Estados. Empero, en la actualidad no parece factible que ciertos ítems sean considerados amenaza a la seguridad nacional, para justificar la limitación del principio de transparencia. Es decir, es posible sostener que, al utilizar los argumentos de seguridad nacional de forma discrecional, se agota su sentido estratégico. Por ello, establecer mecanismos de máxima confidencialidad versus mecanismos de máxima transparencia, conocidos por toda la ciudadanía, permitirá que la limitación en el acceso a la información no genere una consecuencia negativa en la confianza de las instituciones y a la vez se resguarde aquella información de carácter sensible. Entontrar un equilibrio adecuado permitirá recomponer la credibilidad pública en las instituciones, ya que para el éxito de este proceso es fundamental contar con el entendimiento y apoyo de la ciudadanía.

Finalmente, si los Estados mantienen sus categorías de reserva y secreto, esto no tiene porque afectar las medidas de rendición de cuentas. Vale decir, si existe información a la que no se puede acceder públicamente según el principio de transparencia, no existe motivo para que esto afecte su proceso de *accountability*, al menos a nivel legislativo. Estas estrategias de equilibrio no solo reforzarán el buen uso de fondos públicos, procurando mayor confianza en las instituciones, sino también eliminará mantos de dudas en torno a la probidad administrativa de las Fuerzas Armadas y los ministerios de Defensa de la región, dando énfasis a la importante labor que realizan constantemente en pos del correcto uso de los fondos que el Estado deriva para la seguridad y defensa nacionales.



Bibliografía

- Acta de la sesión ordinaria N° 27, legislatura 366. Acta de la sesión ordinaria N° 27, legislatura 366, celebrada en martes 18 de diciembre de 2018. Reporte elaborado por la Comisión de Defensa Nacional, período legislativo 2018-2022, 2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=59887&prmTIPO=ACTACOMISION>
- ADC. Acceso a la información pública y excepciones de seguridad nacional en Argentina. Consideraciones sobre el derecho de acceso a la información y las excepciones de seguridad nacional en Argentina. 2018. Disponible en: <https://adcdigital.org.ar/wp-content/uploads/2018/05/ADC-Info-publica-y-seguridad-nacional-Argentina.pdf>
- ÁLVAREZ, David. Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto al escrutinio público. Boletín del Programa de Seguridad Ciudadana de FLACSO Chile. N°. 1, 2004, pp. 1-5.
- ANDERLINI, Sanam y CONAWAY, Camille. Security sector reform. En *Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action*, 2012. Disponible en: http://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2012/04/46_security_sector_reform.pdf
- BALL, Nicole. The evolution of the security sector reform agenda. En Sedra, Mark (ed.) *The future of security sector reform*. Centre for International Governance Innovation, 2010, pp. 29-44.
- BANCO MUNDIAL. 2018. Gasto Militar en el Mundo según PIB. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ms.mil.xpnd.gd.zs>
- BARÓMETRO. Barómetro de la política CERC-MORI Mayo de 2019. Disponible en: <http://morichile.cl/barometro-de-la-politica-mayo-2019/>
- BERMÚDEZ, Jorge; MIROSEVIC, Carlos. "El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público". En *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXXI, 2008.
- BLANCO, Luisa y RUIZ, Isabel. The impact of crime and insecurity on trust in democracy and institutions. En *American Economy Review*, Vol. 103, N° 3, 2013.
- CAPARINI, Marina. Security sector reform and NATO and EU enlargement. En *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*, 2003.
- CELE y CAINFO. Seguridad Nacional y acceso a la información en América latina: estado de situación y desafíos, 2012. Disponible en: <https://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>
- CEPAL. 2005. Metodología para la comparación de los gastos militares. Documento de Trabajo de CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3588/1/S2005025_es.pdf
- CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA. 2006. La limitación de gastos militares y la promoción de mayor transparencia en las adquisiciones de armas convencionales. Presentado en la Reunión de Expertos sobre la Limitación de Gastos Militares y la Promoción de una Mayor Transparencia en la Adquisición de Armamentos. OEA/Ser.K/XLV.1. REGMAA/doc.5/06
- DOYLE, David. The Legitimacy of Political Institutions: Explaining Contemporary Populism in Latin



- America. Comparative Political Studies. Volumen 44 N° 11, pp. 1447-1473, 2011.
- GOBIERNO DE ARGENTINA. Ley de Acceso a la Información Pública, 2016. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/accesoalainformacion/nuevaley>
- MCLAREN, Lauren. Explaining mass-level Euroscepticism: identity, interests, and institutional distrust. En *Acta Política*, vol. 42, 2-3, pp. 233-151, 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. Informe de Logros en Transparencia e Integridad 2012-2018. Secretaría de Gabinete Ministerial, 2018. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/2018/UGG/LogrosTranspSECGAB2018.pdf
- MINISTERIO DE DEFENSA DE PERÚ. Plan de Promoción de la Lucha contra la Corrupción en el Sector Defensa, 2012. Documento disponible en: https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/Plan_para_promoci%C3%B3n_lucha_contra_corrupci%C3%B3n_Sector_Defensa_2012.pdf
- PIÑERA, Sebastián. Cuenta Pública 2019. Documento disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=96555>
- PROYECTO DE LEY. Proyecto de Ley sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados, 2018. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12861&prmBOLETIN=12332-05
- RESDAL. El presupuesto en defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente, 2004. Documento de trabajo disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/El-Presupuesto-de-Defensa-en-Am%C3%A9rica-Latina-La-Importancia-de-la-Transparencia-y-Herramientas-para-el-Monitoreo-Independiente1.pdf>
- SAN MARTÍN, Alejandro. El principio de transparencia y publicidad de los actos de la administración del Estado y los secretos de la defensa. En *Revista Ars Boni Et Aequi*, N° 5, 2017. Disponible en: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/9-san-Mart%C3%ADn.pdf>
- T13. CPLT valora agenda de probidad y transparencia en FF.AA. pero pide derogar norma sobre "secretismo", 2018. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/politica/cplt-valora-agenda-probidad-y-transparencia-ff.aa-pero-pide-derogar-norma-secretismo>
- TRANSPARENCIA ACTIVA. Transparencia activa Ministerio de Defensa de Argentina, 2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/defensa/transparencia2>
- WILLIAMS, Guido. Utilización del artículo 436 del Código de Justicia Militar en instancias diferentes a la Justicia Militar. En Departamento de Estudios, extensión y publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional, 2017. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24285/2/BCN_436CJM_alcanche_agosto2017_vf.pdf

Probidad, creatividad y la tiranía del *statu quo*

Teniente Coronel Fernando Garetto Risso¹

Resumen

En ocasiones el cumplimiento del principio de probidad requiere no solo del apego a las normas vigentes, sino que también, de la capacidad para cuestionar lo establecido, mediante la evaluación y exposición de elementos ineficientes que pasen desapercibidos producto de la costumbre y de las características propias de las organizaciones. Lo anterior adquiere mayor valor en instituciones burocráticas y altamente jerarquizadas como las del sector público. Es por ello que el pensamiento creativo y una cultura organizacional que lo estimule constituyen alternativas que mejoran la eficiencia y, por consiguiente, contribuyen al principio de probidad.

Abstract

On occasions, compliance with the principle of probity requires not only the strict adherence to current regulations but also the capacity to question the established criteria by evaluating and exposing those inefficient elements that may be unnoticed as a result of the organization's specific characteristics and customs. This becomes more important in highly hierarchical and bureaucratic organizations, as is the case of institutions of the public sector. That is why creative thinking, along with the organizational culture that encourages it, offers alternatives that aim at improving the efficiency and, therefore, is a contribution towards the principle of probity.

"Como nuestro caso es nuevo, entonces tenemos que pensar de nuevo y actuar de nuevo. Debemos desencantarnos nosotros mismos y así podremos salvar a nuestro país."

- 1 Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, pertenece al Arma de Infantería. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica otorgado por la Academia de Guerra. Magíster en Educación de la Universidad Mayor, graduado del Curso Avanzado de Mando y Estado Mayor del Reino Unido y recientemente ha aprobado el Máster de Investigación en Estudios de Defensa del King's College London. Actualmente se desempeña en el área de Planificación y Desarrollo Estratégico del CESIM.
- 2 LINCOLN, Abraham. 2ª reunión anual del Congreso de Estados Unidos. Diciembre de 1862.



Palabras Clave

Probidad
Eficiencia
Statu quo
Pensamiento lateral
Desafío razonable

Keywords

Probity
Efficiency
Status quo
Lateral thinking
Reasonable challenge



Introducción

En la mayor parte de las organizaciones, los avances en materia de probidad y transparencia presentan una serie de desafíos tanto individuales como colectivos, en los que ya no basta con cumplir con las normas vigentes; hoy se requiere, además, la capacidad de analizar críticamente el entorno y eventualmente desafiarlo, con la finalidad de velar por una irrestricta eficiencia en el uso de los recursos públicos. Lo anterior supone un obstáculo de orden psicológico largamente documentado y que dice relación con la aceptación o adaptación natural del ser humano a las condiciones del contexto, traduciéndose en incapacidad de identificar elementos ineficientes presentes en los paradigmas reinantes. Estos elementos se deben contrastar no solo con la letra de normas vigentes, sino que, además, con el espíritu de ellas y con situaciones futuras en las que pueda desencadenar la proyección del *statu quo*. Esto debiese contribuir a la probidad institucional y con ello a la protección del patrimonio fiscal.

Si bien en ocasiones la estructura y los procedimientos organizacionales imperantes proveen de la sensación de equilibrio o tranquilidad, en otras, forman parte de los obstáculos que median entre un comportamiento determinado y otro realmente eficiente y deseable. Es por ello que los miembros del sector público deben desarrollar y ejercitar habilidades cognitivas específicas, que les permitan identificar aspectos negativos del *statu quo* y someterlos al análisis correspondiente para su transformación. Esto requiere, además, de una cultura organizacional que estimule la detección de estos factores y que posteriormente facilite la discusión y mejoramiento de los procesos. Es en este or-

den de ideas, donde el pensamiento creativo da un paso al frente para aportar como una herramienta útil, dado el permanente desafío de los paradigmas, mediante el denominado pensamiento lateral.

El presente artículo describe la relación existente entre el pensamiento creativo y el cuestionamiento del *statu quo*, fórmula que contribuye directamente a generar avances en materia de eficiencia y, por lo tanto, de probidad institucional. Para sostener esta tesis, inicialmente se establece el vínculo existente entre probidad y eficiencia en el sector público, tomando como referencia las leyes vigentes en Chile. Posteriormente, se describe la forma en la que el *statu quo* afecta el razonamiento y comportamiento de los individuos, con una perspectiva en las instituciones burocráticas y jerarquizadas. Luego, el análisis se centra en algunos elementos de la creatividad tales como el cuestionamiento de lo establecido a través del pensamiento lateral, habilidad que se estima ayuda a reducir las ineficiencias en el uso de recursos públicos. Finalmente, el artículo describe características culturales y ejemplos que estimulan el pensamiento lateral, tomando como ejemplo las experiencias obtenidas por el Reino Unido a partir de su participación en el conflicto de Irak.

El vínculo entre eficiencia y probidad

La probidad en el sector público se logra no solo mediante el actuar honrado, sino que también mediante un quehacer eficiente de sus integrantes. El principio de probidad descrito en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se entiende como la observancia de “una conducta



*funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.*³ Hasta allí, se puede interpretar que basta con seguir las leyes y los reglamentos para dar cumplimiento a este principio. No obstante, la descripción que hace dicho cuerpo legal sobre el interés general ayuda a entender la real dimensión de sus alcances. Según la normativa, el interés general *“exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz.”*⁴ Esta declaración va más allá del mero apego a las normativas vigentes, constituyendo un puente entre probidad y eficiencia.

Lo anterior hace necesario recordar qué se entiende por una gestión eficiente. En una de sus concepciones se asume que es *“el vínculo existente entre los medios utilizados en un proyecto en específico junto con los resultados emanados del mismo”*⁵. Esto lo corrobora el director del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, quien señala que *“un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del Estado, (...) con la carga tributaria más baja posible, con el menor número posible de empleados públicos y con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público.”*⁶ En síntesis, mientras menos recursos se empleen para el logro de los objetivos, mayor será el nivel de eficiencia de una organización, y, por lo tanto, considerando que el principio de probidad incluye el

de eficiencia, entonces mejores indicadores tendrá la organización en materia de probidad.

Esta relación entre eficiencia y probidad encuentra ciertos obstáculos, particularmente cuando se trata de organizaciones con financiamiento público, burocráticas y altamente jerarquizadas. Entre estos obstáculos destaca el “estado de las cosas en un momento determinado” o *statu quo* en latín, cuyas consecuencias pueden ser tanto positivas como negativas. Entre los beneficios está la sensación de equilibrio y de seguridad que normalmente otorgan las normas y procedimientos reinantes. No obstante, los aspectos negativos asociados al *statu quo* pueden llevar a la ineficiencia y, como se estableció previamente, a la falta de probidad. Es desde esta dimensión donde se centra el análisis de este trabajo.

La tiranía del *statu quo*

El *statu quo* tiene un poderoso efecto sobre las personas. Hoy existe evidencia que muestra cómo los seres humanos tienden a tomar decisiones irracionales debido al contexto imperante. En una serie de estudios, Dan Ariely demuestra que muchas veces tomar decisiones difíciles *“es tan complejo que no sabemos qué hacer y puesto que no tenemos idea de qué hacer, simplemente elegimos lo que sea que hubiera sido elegido para nosotros.”*⁷ Además, el autor menciona que esta norma se aplica también para determinaciones que involucran decisiones posteriores.⁸

3 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, “Art. 52, Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. Biblioteca del Congreso Nacional. (Último acceso el 10 de junio de 2019) <https://www.leychile.cl/N?i=191865&f=2018-02-15&p=>

4 *Ibidem*, Art. 53.

5 Concepto. Definición, “Definición de eficiencia” (último acceso el 12 de junio de 2019) <https://conceptodefinition.de/eficiencia/>

6 TANZI, Vito. “El papel del estado y la calidad del sector público”. Revista de la CEPAL N° 71, (CEPAL, Santiago 2010), pp. 7-21.

7 ARIELY, Dan. “Are we in control of our decisions?”. TED Talk Monterrey CA, 2008.

8 *Ibidem*.



Uno de los ejemplos expuestos por Ariely se refiere a las diferencias evidenciadas entre países europeos, respecto a sus indicadores en materia de donantes de órganos. Países como Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Alemania presentaban bajos indicadores, mientras que en Austria, Bélgica, Francia y Suecia, entre otros, ocurría lo contrario. Cuando las diferencias culturales no pudieron explicar el fenómeno, dada la similitud en este aspecto entre países como Dinamarca y Suecia o Austria y Alemania, se pudo establecer que el fenómeno se producía por los formularios mediante los cuales se les ofrecía a las personas la posibilidad de ser donantes.

En aquellos países cuyos formularios requerían seleccionar una opción para ser donante, se obtuvieron bajos niveles de respuestas y por lo tanto se alcanzó un reducido número de donantes. En cambio, aquellos países en los que se debía seleccionar una opción para no ser donantes, también se obtuvo un bajo número de respuestas. Sin embargo, esta opción se tradujo en un alto número de donantes.

En síntesis, es posible afirmar que las personas tienden a aceptar las condiciones establecidas por defecto, por sobre aquellas que requieran de una o varias decisiones propias, evitándose así cuestionar lo establecido.

El poder del contexto puede hacer que las personas actúen aun en desmedro de sus valores y principios, lo que se acentúa en ambientes altamente jerarquizados. Conocidos son los denominados "experimentos de conformidad de Asch", llevados a cabo por Solomon Asch

en 1951, en los que se prueba la presión que ejerce el grupo sobre un individuo a la hora de responder incorrectamente una pregunta objetiva.⁹ El experimento consistía en reunir a un grupo de ocho personas, de las cuales siete eran actores, a los que se les requería comparar el tamaño de una línea en particular con otras tres, de las cuales solo una respuesta era claramente la correcta. El experimento arrojó que un 75% de los individuos respondió al menos una respuesta incorrecta, producto de la presión que ejercían los "pares" al responder intencionalmente mal.

El estudio concluyó que, aparentemente, las personas muestran conformidad por dos razones principales: *"porque quieren encajar en el grupo (influencia normativa) y porque creen que el grupo está mejor informado que ellos (influencia informativa)"*.¹⁰ Esto se puede aplicar a las organizaciones cuyas características culturales acentúan la necesidad de pertenecer al grupo, aspecto que si bien tiene en muchas ocasiones efectos deseables, también tiene efectos negativos cuando el grupo perpetúa una situación incorrecta.

La evidencia también muestra como las instituciones jerarquizadas se ven afectadas por la incapacidad de las personas para desafiar el *statu quo*. En la década del sesenta, Stanley Milgram realizó un estudio para explicar las muertes provocadas por el régimen Nazi, particularmente en contra de la población judía. Sus resultados mostraron que el 65% de los sujetos fueron capaces de propinar un shock eléctrico (ficticio) igual o superior a 300

9 MCLEOD, Saul. "Asch experiment". 2008 Commonlit: <https://www.commonlit.org/texts/the-stanford-prison-experiment>

10 *Ibidem*.



voltios a otra persona (actor), dado el contexto en el que se realizó el estudio, el que estaba conformado por científicos con delantales blancos y en dependencias de la Universidad de Yale. Este experimento se ha repetido en reiteradas ocasiones, con distintas variaciones y donde todas concluyen que la mayoría de las personas puede llegar a dañar a otro con tal de no desobedecer a una autoridad o desafiar las normas imperantes.¹¹

Un resultado similar tuvo el denominado experimento de la "cárcel de Stanford" realizado por Phillippe Zimbardo en 1971, en donde se sometió a un grupo de personas a un ambiente que simulaba una cárcel y donde una parte de ellas debía seguir reglas como prisioneros, mientras la otra hacía lo propio como carceleros. En tan solo seis días de los catorce previstos, el experimento debió ser suspendido debido a que *"nuestros guardias se volvieron sádicos y nuestros prisioneros se volvieron depresivos y mostraron signos de estrés extremo."*¹²

Durante el experimento se produjeron humillaciones y malos tratos por parte de los guardias, así como también se evidenciaron conductas de sumisión por parte de los prisioneros, producto del rol que les correspondió desempeñar y del entorno creado para tal efecto. Si bien, este estudio explica cómo las personas pueden llegar a perpetrar actos en contra de otros en función de un rol asignado, también evidencia la incapacidad que existe de desafiar el sistema

imperante, para, de esta forma, hacer aquello que en otras situaciones se aceptaría como lo éticamente correcto.

Además de lo anterior, también es posible afirmar que, en general, las personas están *"motivadas para racionalizar el statu quo como legítimo, incluso si va directamente en contra de sus intereses."*¹³ Apoyándose en una serie de estudios previos, Adam Grant concluye que *"justificar el sistema predeterminado cumple una función relajante. Es un analgésico emocional: si se supone que el mundo es así, no necesitamos estar descontentos con él."*¹⁴ Lo anterior, una vez más, prueba el potente efecto que tiene "el estado de las cosas" sobre los individuos.

En síntesis, es posible establecer que el *statu quo* tiene un poderoso efecto en las personas y sobre todo en aquellas que integran organizaciones altamente jerarquizadas y burocráticas. Los elementos predeterminados o establecidos por defecto, la necesidad de pertenecer, la incapacidad para desafiar o contradecir a una autoridad, la asignación de determinados roles y la permanencia ante determinadas circunstancias, hacen de las personas sujetos reacios a cuestionar lo establecido incluso cuando esto involucre transar el razonamiento lógico y el comportamiento ético.

Lo anterior constituye un obstáculo para la observancia del principio de eficiencia, el cual requiere de una permanente revisión de los

11 MILGRAM, Stanley. "The Perils of Obedience". Harper's Magazine Foundation (1973). Pp. 62-77.

12 ZIMBARDO, Phillippe. "Stanford Prison Experiment: A simulation study on the psychology of imprisonment": <https://www.prisonexp.org/>

13 JOST, Jhon en GRANT, Adam. "Originales; cómo los inconformes mueven el mundo". Buenos Aires, Argentina, Paidós, 2017, p. 21.

14 GRANT, Adam. "Originales; cómo los inconformes mueven el mundo". Buenos Aires, Argentina, Paidós, 2017, p. 22.



procedimientos, para eliminar los elementos que signifiquen un gasto innecesario de recursos. Es por ello que los integrantes de las organizaciones públicas deben contar con habilidades cognitivas y conductuales que les permitan romper esta tendencia natural, para así propender a un accionar eficiente, y con ello contribuir con el principio de probidad.

Asimismo las instituciones requieren de culturas y climas laborales que estimulen y faciliten estas habilidades, para de esta forma no neutralizar los esfuerzos individuales que se intenten en esta dirección.

La creatividad como una solución al problema

Dentro de las habilidades necesarias para contrarrestar el efecto negativo del *statu quo* está la creatividad. Una de sus definiciones la describe como el “proceso de generar ideas originales que tienen valor”.¹⁵ Ahora bien, independientemente de la subjetividad que puede emanar de esta definición (lo que tiene valor para uno puede no tenerlo o incluso ser perjudicial para otro), normalmente se tiende a asumir que la creatividad es deseable y beneficiosa para las organizaciones.

Esto requiere cierta aclaración, sobre todo cuando una de las características principales de las organizaciones que se rigen por el derecho público es que estas se ven obligadas a realizar

solo aquello que la ley establece y de la forma en que se dispone, reduciéndose el espacio para la generación de nuevas ideas. Sin embargo, la creatividad es un aporte a la eficiencia y por consiguiente a la probidad, no por la creación de resultados originales valorados por su entorno, sino que gracias a ciertos elementos que caracterizan el proceso creativo y que desafían normalmente el *statu quo*.

Uno de estos elementos es la capacidad de observar una situación desde distintos puntos de vista. Esto es lo que algunos denominan “pensamiento lateral”, el que puede ser definido como una “técnica de solución de problemas y generación de ideas en la cual nuevos conceptos son creados mediante la observación de las cosas de formas novedosas”.¹⁶ Según el creador de este concepto, Edward De Bono, el pensamiento lateral consiste en moverse transversalmente a través de las rutas creadas por los patrones de la rutina, los que a su vez se forman por la manera normal de hacer las cosas, con la finalidad de crear nuevos patrones.¹⁷ En otras palabras, el pensamiento lateral es “una forma particular de usar la información con el propósito de reestructurar patrones”.¹⁸ En síntesis, el pensamiento lateral es un elemento central de la creatividad que permite cuestionar el estado normal de las cosas en un momento determinado, para entenderlas de forma distintas.

El pensamiento lateral puede ser empleado en las organizaciones como una forma de ser

15 ROBINSON, Ken. El Elemento. Buenos Aires, Argentina, Grijalbo 2011, p. 99

16 Business Dictionary, “What Is Lateral Thinking? Definition and Meaning - Business Dictionary.Com,” (acceso el 12 de mayo de 2019) <http://www.businessdictionary.com/definition/lateral-thinking.html>.

17 IndigoTrainingUK, “Edward de Bono - Discusses Lateral Thinking™ - YouTube,” (acceso el 12 de mayo de 2019): <https://www.youtube.com/watch?v=Nb9Oe83ruUw>.

18 DE BONO, Edward. Lateral Thinking: A Textbook of Creativity, Londres, Inglaterra, Penguin Books, vol. 3, 1990, p. 40.



más eficientes. En la práctica, esto significa que los integrantes de las instituciones públicas, cualquiera sea su puesto o jerarquía, podrían reflexionar respecto de procesos o procedimientos que comúnmente se realizan, mirándolo con la finalidad de mejorarlos, ya sea mediante un mayor apego a la legalidad si fuese del caso, o bien optimizando recursos, para de esta forma ser más eficientes y, como ya se indicó, más probos.

Para lo anterior, se requiere de esfuerzos corporativos para, primero, desarrollar esta habilidad (la que según De Bono se puede enseñar¹⁹) y luego establecer una cultura y un clima organizacional que fomente este comportamiento.

Generando las condiciones adecuadas: el ejemplo del Reino Unido

Al igual que el efecto del *statu quo* sobre las decisiones y comportamiento de los individuos, la relación entre cultura organizacional, creatividad y eficiencia está ampliamente documentada, y si bien no es materia de análisis en este trabajo, se estima que dicha relación es un elemento fundamental para fomentar el pensamiento creativo y la permanente evaluación del *statu quo*. Es por ello que las instituciones deben generar las condiciones necesarias para que la cultura organizacional, y por consiguiente el clima organizacional, trasunten en comportamientos eficientes tales como la divergencia de ideas, el razonamiento

crítico y el pensamiento creativo, caracterizado este último por el pensamiento lateral.

Asumiendo que en las culturas caracterizadas por ser altamente jerarquizadas y burocráticas (como las del sector público) se tiende a dificultar la posibilidad de desafiar el *statu quo*, la parte final de este trabajo describe la importancia de establecer elementos en la cultura organizacional que estimulen las visiones disonantes, tomando como ejemplo los cambios adoptados por Reino Unido para evitar el pensamiento grupal y estimular un “desafío razonable”, por parte de aquellos que les corresponda participar de la elaboración o implementación de la política operacional.²⁰

En julio de 2016, la comisión encabezada por Sir John Chilcot entregó el denominado “Reporte de Investigación sobre Irak” (Iraq Inquiry Report), conocido en las Fuerzas Armadas británicas como el “Chilcot Report”, el cual cubrió el período 2001-2009 y que, en forma lapidaria, concluye cómo el rol militar del Reino Unido finalizó muy lejos de un resultado exitoso y que el Gobierno falló en lograr los objetivos declarados.²¹ El mismo informe sugiere, entre otras cosas, que el Gobierno fue propenso al pensamiento grupal y que, por otra, al Ministerio de Defensa, principalmente por razones culturales, se le dificultó la colaboración y cooperación con otros estamentos estatales.²² A partir de allí, el Ministerio de Defensa comenzó la elaboración y posterior difusión de un documento llamado “The Good Operation”, que en síntesis describe las formas de subsanar los problemas identificados por el informe Chilcot.

19 Indigo Training UK “Edward de Bono - Discusses Lateral Thinking™ – YouTube.

20 Ministry of Defence. The Good Operation. Londres, Inglaterra, enero, 2018.

21 CHILCOT, John. The Report of the Iraq Inquiry; executive summary. Londres, julio, 2018.

22 *Ibidem*.



El mencionado documento establece una serie de ideas y pasos a seguir para que cualquier miembro perteneciente al Ministerio de Defensa pueda inicialmente tener un adecuado entendimiento de los problemas o tareas a resolver y, sobre todo, los fundamentos y orígenes de dicho problema. Esto permite que los integrantes de la organización puedan no solo desempeñar la tarea encomendada, sino que también analizar críticamente sus fundamentos.

Entre los pasos necesarios para lograr esto, se destaca el disponer de tiempo para reflexionar sobre lo que se está realizando, promover la dinámica complementaria de las perspectivas civiles y militares y revisar permanentemente el entendimiento de la tarea para asegurar que se mantenga actualizado.²³ Esto último se manifiesta a través de todo el documento referido mediante preguntas para las distintas fases de la planificación y ejecución de las operaciones, las cuales están orientadas a cuestionar el funcionamiento de las decisiones adoptadas.

Sin embargo, se estima que una de las partes más relevantes de esta publicación dice relación con el “desafío razonable” (*reasonable challenge*). Este concepto se entiende como “el antídoto para el pensamiento grupal” y con él se asume que las personas deben ser receptivas cuando reciben desafíos y bien intencionadas cuando los ofrecen. Asimismo, se aclara que un desafío razonable no busca probar si una postura está correcta o no, sino que explora y destaca alternativas.²⁴

En síntesis, un desafío razonable es una opinión bien intencionada, expresada por cualquier

integrante de una organización y que desafía o tensiona el curso de la discusión, ya sea mediante un cuestionamiento de las premisas que sustentan el problema o a través de soluciones distintas a las propuestas.

Esta publicación es de fácil acceso y amigable en términos de su volumen y formato. Además, los conceptos clave son promovidos a lo largo de todo el sistema de educación militar profesional (PME) y aplicados sistemáticamente en los procesos de toma de decisiones.

Ideas como el “desafío razonable” son una muestra de cómo algunas organizaciones desarrollan iniciativas que buscan modificar la cultura organizacional, con la finalidad de volverse más eficientes en la consecución de sus objetivos. Para ello, se promueven las opiniones divergentes, o lo que este artículo ha tratado como pensamiento lateral, tanto desde una perspectiva individual como organizacional, para de esta forma estimular a los individuos a desafiar el *statu quo* y evitar que la cultura y el clima de las organizaciones inhiban estos comportamientos.

Conclusiones

La probidad es un principio fundamental para el funcionamiento de las organizaciones públicas. Es por ello que se deben tomar en consideración todos los alcances de este principio, con la finalidad de avanzar constantemente hacia un uso cada vez más eficiente de los recursos públicos. En un intento de contribuir a lo anterior, el presente artículo identifica la relación

23 Ministry of Defence, *op. cit.*, p.11.

24 *Ibidem*, p. 62.



existente entre el pensamiento creativo y el cuestionamiento del *statu quo*, vínculo que hace a las organizaciones avanzar en materia de probidad.

A partir de esta idea, se puede concluir inicialmente que existe una estrecha relación entre probidad y eficiencia en el sector público. Esto se obtiene a partir de lo establecido en las leyes vigentes, particularmente a través del concepto de "interés general" y que supone, además del apego a las normas, "una gestión eficiente y eficaz".

En segundo término, es posible establecer que el estado normal de las cosas en un momento determinado, o *statu quo*, ejerce una fuerte influencia sobre el razonamiento y comportamiento de los individuos, en especial en organizaciones jerarquizadas.

Posteriormente, se puede afirmar que elementos asociados a la creatividad, particularmente el pensamiento lateral, contribuye con el cuestionamiento de lo establecido, mediante la generación de patrones distintos a los rutinarios.

Finalmente, es posible determinar que el incentivo de las opiniones disonantes por parte de las organizaciones puede contribuir a la eficiencia. Esto se configura dado que el *statu quo* dificulta identificar elementos ineficientes y, por lo tanto, la alteración de este puede dejar dichos elementos en evidencia para su corrección.

Es por ello que se insta a quienes conforman el sector público a pensar de forma distinta, a cuestionar el *statu quo* y presentar dichas opiniones con la finalidad de contribuir a ser más eficientes y con ello también al principio de probidad.

Bibliografía

- ARIELY, Dan. Are we in control of our decisions? TED Talk Monterrey CA, 2008.
- Business Dictionary, What Is Lateral Thinking? Definition and Meaning-BusinessDictionary.Com, (acceso el 12 de mayo de 2019) <http://www.businessdictionary.com/definition/lateral-thinking.html>.
- CHILCOT, John. The Report of the Iraq Inquiry; executive summary. Londres, julio, 2018.
- Concepto. Definición, Definición de eficiencia (último acceso el 12 de junio de 2019) <https://conceptodefinicion.de/eficiencia/>
- DE BONO, Edward. *Lateral Thinking: A Textbook of Creativity*. Londres, Inglaterra, Penguin Books, vol. 3, 1990.
- GRANT, Adam. Originales; cómo los inconformes mueven el mundo. Buenos Aires, Argentina, Paidós, 2017.
- IndigoTrainingUK, "Edward de Bono - Discusses Lateral Thinking™ - YouTube," (acceso el 12 de mayo de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=Nb9Oe83ruUw>.
- JOST, Jhon en GRANT, Adam. Originales; cómo los inconformes mueven el mundo. Buenos Aires, Argentina, Paidós, 2017.
- MCLEOD, Saul. Asch experiment. 2008, Commonlit. <https://www.commonlit.org/texts/the-stanford-prison-experiment>
- MILGRAM, Stanley. The Perils of Obedience. Harper's Magazine Foundation, 1973.



- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, "Art. 52, Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado". Biblioteca del Congreso Nacional. (Último acceso el 10 de junio de 2019): <https://www.leychile.cl/N?i=191865&f=2018-02-15&p=>
- Ministry of Defence, The Good Operation. Londres, Inglaterra, enero de 2018.
- ROBINSON, Ken, El Elemento. Buenos Aires, Argentina, Grijalbo, 2011.
- TANZI, Vito, El papel del Estado y la calidad del sector público. Revista de la CEPAL N° 71. CEPAL, Santiago, 2010.
- ZIMBARDO, Philip. Stanford Prison Experiment: A simulation study on the psychology of imprisonment. <https://www.prisonexp.org/>

Prevención de delitos en entidades públicas: lavado de activos, delitos funcionarios y financiamiento del terrorismo. Contexto y desafíos

Cristián Rosales M.¹

Resumen

El 18 de febrero de 2015, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), a través de la Ley N° 19.913 y en específico con la entrada en vigencia del inciso sexto del art. 3°, instauró la obligación legal para las entidades públicas de reportar operaciones sospechosas (ROS) vinculadas al Lavado de Activos (LA), los delitos funcionarios (DF) y el financiamiento del terrorismo (FT). En este sentido, a partir de tal fecha, las entidades públicas se incorporaron al Sistema Preventivo Chileno, junto a las entidades privadas, asumiendo roles y responsabilidades especiales. En este contexto, el presente artículo aborda los principales aspectos de la norma, su evolución en los últimos tres años, los principales componentes sugeridos por la UAF para un modelo preventivo en el sector público, algunas cifras de contexto y reflexiones finales sobre el proceso, poniendo énfasis en algunos desafíos a tener en cuenta como parte de la evolución natural de toda actividad.

Abstract

As of February 18, 2015 the Financial Intelligence Unit (UAF) through the Law N° 19,913 specifically into the paragraph sixth of the article 3 established, for public entities, the legal obligation to generate Suspicious Transactions Report (STRs) associated to Money Laundering

1 Magister en Ciencias Políticas con mención en Seguridad y Defensa Nacional (ANEPE); Diplomado en Ciencias Políticas (ANEPE); Ingeniero Comercial con mención en Administración de Empresas (USACH); Contador Público y Auditor - Licenciado en Auditoría y Contabilidad (USACH); autor del libro: "Estudio comparado del Sistema Preventivo de LA implementado en Perú, Chile, Colombia y México".



Palabras Clave

Unidad de Análisis Financiero
Reporte de operaciones sospechosas
Lavado de activos
Delito funcionario
Financiamiento del terrorismo

Keywords

Financial Intelligence Unit (UAF)
Suspicious Transactions Report (ROS)
Money Laundering
Crimes of Government Employees
Financing of Terrorism



(ML), Crimes of Government Employees (CGE) and Financing of Terrorism (FT). As a result, from February 18 all public entities were incorporated into the Chilean Preventive Crime System together all private entities, assuming new roles and responsibilities. The article is focused on reviews main topics related to the law, its advance in the last three years, main components suggested by the UAF to implement a preventive system in the Public Sector, the reviewing of some figures and final reflections over the entire process as part of the natural evolution of any activity.

Introducción

La Unidad de Análisis Financiero (en adelante la UAF) es una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el presidente de la República de Chile a través del Ministerio de Hacienda. La UAF se crea mediante la Ley N° 19.913² el 12 de diciembre del año 2003 y su principal objetivo se define como prevenir e impedir la utilización del sistema financiero, y de otros sectores de la actividad económica chilena, para la comisión del delito de lavado de activo (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT).

La propia Ley N°19.913, en su párrafo segundo (del deber de informar), en su artículo 3º, inciso sexto, hace referencia a la obligación de informar que recae, aparte de ciertas entidades privadas (artículo 3º, inciso primero), sobre *“las superintendencias y los demás servicios y órganos públicos señalados en el inciso segundo del artículo 1º de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”*, con lo cual se incorpora legalmente al Sistema Preventivo Antilavado Nacional y de FT, es decir, a las entidades públicas en esta acción de vigilancia permanente y proactiva.

En este contexto y con la entrada en vigencia, el 18 de febrero de 2015, del inciso sexto antes indicado, la obligación de reportar operaciones sospechosas (ROS) que adviertan las entidades públicas en el ejercicio de sus funciones se instaura como un proceso legal y obligatorio. El alcance de esta obligación se establece al amparo de la definición de Administración del Estado, la cual abarca, según la Ley N° 18.575,³ a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

La implementación y gestión de procesos de este tipo no son simples, más aún tomando en consideración el tamaño, diversidad y complejidad del aparato público. Estos procesos en sí mismos son evolutivos y necesitan impregnarse de una cultura preventiva para lograr buenos resultados. Es así como contar con pautas, guías o criterios es un valioso apoyo para iniciar el camino.

2 Biblioteca del Congreso Nacional - Diario Oficial del 18 de diciembre de 2003; “Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado de Activos y Blanqueo de Capitales”. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219119>;

3 Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior; “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>



Dicho lo anterior, el presente artículo aborda el contexto del tema propuesto, una revisión conceptual de los principales elementos que un sistema preventivo debería considerar según la normativa vigente de los delitos antes indicados y los desafíos y precauciones a tener en consideración para avanzar hacia un sistema preventivo con mayor eficiencia y robusto.

Contexto y evolución cronológica de la norma vigente

En cuanto al ámbito normativo, el Ministerio de Hacienda emitió el 15 de mayo de 2015 el Oficio Circular N° 20⁴ y posteriormente el Oficio Circular N° 14,⁵ el día 16 de junio de 2016, estableciendo el contexto principal sobre esta materia. En cuanto a sus alcances y el tema que cada una abordó, es posible señalar lo siguiente:

- La Circular N°20 de 2015 se distribuyó a los ministerios y servicios públicos del Estado, intendencias, gobernaciones y municipalidades y a nivel general se denominó a este documento como la *“Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo contra los Delitos Funcionarios, el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo”*. Este documento se enmarcó en la denominada *“Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política”*.⁶
- La Circular N° 14 de 2016 hace referencia y aborda de forma explícita lo que se define como *“Una propuesta de modelo de sistema de prevención de lavado de activos, delitos*

funcionarios y prevención del terrorismo, artículo 3° de la Ley N°19.913”, planteándose así orientaciones generales sobre este proceso.

En la cronología de este proceso, su implementación ha sido evolutiva y continua a través del tiempo a partir del año 2016 a la fecha. En este sentido, los puntos siguientes dan cuenta de ello y ponen en perspectiva las acciones en proceso de desarrollo definidas por la autoridad, posibilitando así la identificación de oportunidades para mejorar y robustecer el sistema preventivo del sector público. Los tres siguientes hitos dan cuenta de ello:

- a. En el mes de noviembre de 2016, la cartera de Hacienda solicitó actualizar y/o complementar las matrices de riesgo institucional, según las directrices del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), las cuales dicen relación con la identificación y evaluación de los riesgos asociados al lavado de activos, delitos funcionarios y financiamiento del terrorismo (LA/DF/FT);
- b. En agosto de 2017, la Secretaría de Estado informó la necesidad de formular e implementar un Sistema de Prevención del LA/FT/DF y plasmarlo en un Manual del Sistema de Prevención del LA/DF/FT. Dicho proceso culminó en diciembre de 2017 y fue coordinado y puesto en práctica por la UAF vía asesorías y capacitaciones, que tuvieron tanto un formato presencial de asistencia como online.

4 Ministerio de Hacienda; UAF; Oficio Circular N° 20 y Guía de Recomendaciones. https://www.uaf.cl/intituciones_publicas/oficio_circular_n20_guia_recomendaciones.aspx

5 Ministerio de Hacienda; UAF; Oficio Circular N°14 y Modelo para un Sistema Preventivo. https://www.uaf.cl/intituciones_publicas/oficio_circular_n14.aspx

6 Agenda de Probidad y Transparencia; “Las Nuevas Reglas del Juego”. <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl>



c. Para continuar avanzando hacia un modelo y su perfeccionamiento, en agosto de 2018 se solicitó a todos los ministerios y servicios públicos del Estado realizar una autoevaluación del funcionamiento de sus sistemas preventivos antilavado y anticorrupción. Este ejercicio se debía plasmar en un "Informe de Diagnóstico" en el cual se explicitara los niveles de madurez y de capacidad alcanzados sobre el particular y en cada organización.

Definiciones y ámbito de los delitos de LA, DF y FT

En términos conceptuales, el Lavado de Activos (LA) es abordado por diversos autores, por la propia ley de la UAF y diversos organismos no gubernamentales. En este contexto, y acotándose a algunos autores y la UAF, el siguiente resumen aborda varias definiciones:

Francisco J. D'Albora:

Plantea que es *"el proceso en virtud del cual los bienes de origen delictivo se integran en el sistema económico legal con apariencia de haber sido obtenidos en forma lícita"*⁷

Luis Sánchez Brot:

Puntualiza que *"Lavar dinero implica llevar al plano de la legalidad sumas monetarias que han sido obtenidas a través de operaciones ilícitas"*⁸

Ripollés Díez:

Considera que el blanqueo de capitales se refiere a los *"procedimientos por los que se aspira a introducir en el tráfico económico-financiero legal los cuantiosos beneficios obtenidos a partir de la realización de determinadas actividades delictivas especialmente lucrativas, posibilitando así un disfrute de aquéllos jurídicamente incuestionado"*⁹

Cuesta y otros:

Introduce a las definiciones antes expuestas fases o etapas, estableciendo estas como de *"Colocación, Estructuración e Integración"*¹⁰

Juan José Romero Guzmán y otros:

Destacan que en los sistemas preventivos de LA, los Estados deben implementar medidas especiales tendientes a generar desincentivos. El autor menciona a los funcionarios públicos, señalando la necesidad de contar con un trato especial para ellos junto con el rol de los privados, señalándolos como corresponsables, junto a la autoridad, en la lucha para mitigar este riesgo.¹¹

La UAF:

Define al LA como *"cualquier forma que oculte o disimule el origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de hechos constitutivos de alguno de los delitos base de lavado,"*¹² establecidos en la Ley N° 19.913, o bien que, a sabiendas de dicho origen, oculte o disimule esos bienes. El

7 D'ALBORA, Francisco J. Lavado de dinero. El delito de legitimación de activos, provenientes de ilícitos.

8 SÁNCHEZ Brot, Luis. Lavado de dinero. Delito transnacional. Ed. La Ley. Año 2002, p. 3.

9 DIEZ Ripollés, José Luis. El blanqueo de capitales procedentes del tráfico de drogas. Madrid, 2004.

10 CUESTA Sahuquillo, María Teresa; GONZÁLEZ Más, José Luis; MAGÁZ Álvarez, Ricardo; MARTÍNEZ Delegado, Jerónimo; MORÁN Rubio, José Luis y TAVALL Martín, Lucio. Crimen Organizado Transnacional y Seguridad; Capítulo I: Blanqueo de Capitales; 2011, p. 93.

11 ROMERO Guzmán, Juan José; RODRÍGUEZ García, Nicolás y OLIVARES Tramón, José Miguel. Buen Gobierno y Corrupción – Algunas Perspectivas; Capítulo XII: "Prevención del Blanqueo de Capitales y lucha contra la corrupción. Conocimiento del cliente y personas del medio político", p. 450.

12 Ley 19.913; Unidad de Análisis Financiero; Art. 27, letra a y b. www.uaf.cl



que adquiera, posea, tenga o use los referidos bienes, con ánimo de lucro, cuando al momento de recibirlos ha conocido su origen ilícito”.¹³

Con respecto al concepto de delito funcionario (DF), la UAF lo circunscribe a *“conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, o aquellas que afectan el patrimonio del Fisco en sentido amplio. Estos delitos, tipificados principalmente en el Código Penal, pueden ser cometidos activa o pasivamente por funcionarios públicos, definidos como todo aquel que desempeñe un cargo o función pública, sea en la Administración Central o en instituciones o empresas semifiscales, municipales, autónomas u organismos creados por el Estado o dependientes de él, aunque no sean del nombramiento del Jefe de la República ni reciban sueldos del Estado”*.¹⁴

En cuanto a la procedencia del DF, según la Ley N° 19.913 de la UAF, este comprende lo señalado en el siguiente cuadro resumen:¹⁵

Cohecho (soborno o coima):

“Es cometido por quien ofrece y por quien solicita o acepta, en su condición de funcionario público, dinero a cambio de realizar u omitir un acto que forma parte de sus funciones. Se considera que se comete el delito de cohecho incluso si no se realiza la conducta por la que se recibió dinero”.

Cohecho a funcionario público extranjero:

“Incurr en él quienes ofrecen, prometen o dan un beneficio económico, o de otra índole, a un funcionario público extranjero para el provecho

de este o de un tercero, con el propósito de que realice u omita un acto que permitirá obtener o mantener un negocio, o una ventaja indebida en una transacción internacional”.

Fraudes y exacciones ilegales:

“el fraude al fisco; las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; el tráfico de influencias cometido por la autoridad o funcionario público que utiliza su posición para conseguir beneficios económicos para sí o para terceros; y exacciones ilegales, consistentes en exigir en forma injusta el pago de prestaciones, multas o deudas”.

Malversación de caudales públicos:

Esto es “cuando se utilizan recursos fiscales, de cualquier clase, para un fin distinto al que fueron asignados”.

Prevaricación:

“Delito que comete un juez, una autoridad o un funcionario público, por la violación a los deberes que les competen cuando se produce una torcida administración del derecho”.

Con respecto al delito de Financiamiento del Terrorismo (FT) se señala que *“El que, por cualquier medio, directa o indirectamente, solicite, recaude o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de cualquiera de los delitos terroristas señalados en el artículo 2º, será castigado con la pena de presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo”*.¹⁶

13 Unidad de Análisis Financiero (UAF. Documento: “Modelo para formular e implementar un sistema de prevención de lavado de activos. Financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios”; año 2015, p. 3.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*.

16 Ley N° 18.314; Cuerpo legal que determina conductas terroristas y fija su penalidad; Art. 8º.



Componentes de un esquema preventivo de delitos de LA, DF y FT

En el contexto de la implementación de un Sistema de Prevención de LA, DF y FT, el regulador ha planteado procesos y/o componentes constitutivos o estándares mínimos para el sector público. Dado lo anterior, el desafío ha implicado que los diferentes organismos públicos estén trabajando y se encuentren en pleno proceso hacia la consolidación y madurez del sistema.

Con el fin de abordar el marco que la propia norma impone sobre el particular, a continuación se exponen los estándares mínimos enunciados por el regulador, incorporando en cada uno de ellos un pequeño análisis. Al mismo tiempo, se incluyen comentarios sobre las exigencias del regulador al sector privado, como Sujeto Obligado.¹⁷ También se mencionan algunas cifras para ilustrar el proceso en el nivel de agregado del SP, como parte del Sistema Preventivo Nacional, y para evaluar su evolución durante los años 2016 al 2018. Finalmente, se plantean ideas en el contexto de esfuerzos y/o desafíos.

Componentes sugeridos por el regulador en el sector público (SP)

1. Identificación y Evaluación de Riesgos (componente 1)

La norma plantea la necesidad de identificar y evaluar riesgos para comprender la exposición

al LA, DF y FT y lograr un diseño eficiente y evolutivo¹⁸ de un sistema preventivo.

Queda implícita la necesidad de focalizar el uso de los recursos. De categorizar procesos y alinearlos con los objetivos estratégicos. Se hace explícita una instancia de decisión que vincule “procesos, controles y riesgo”, y la necesidad de contar con un modelo¹⁹ siempre vigente. En cuanto al ámbito privado cabe indicar que también existe un *approach* de riesgo, al igual que en el SP, sin embargo, no existe un esquema único reglamentado y coordinado por un estamento como lo es el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) en el caso del SP. En el ámbito privado el regulador entrega lineamientos para la identificación y evaluación de riesgos y este proceso es liderado por profesionales expertos de las propias áreas de cumplimiento. La documentación de este proceso, su integridad y la aprobación por parte del máximo nivel institucional o de algún comité son las prácticas observables.

2. Organización Interna / Rol y Responsabilidad (componente 2)

La norma enfatiza en la importancia de que toda la organización pública sea parte del sistema de prevención. Se establece la obligación de designar un responsable del sistema y se define su rol. Se hace explícita la necesidad de coordinación y compromiso institucional, surge el concepto de eficacia y el componente cultural, como máxima para una buena conducción y propósito. Se plan-

17 Ministerio de Hacienda; Ley 19.913 - UAF; Párrafo 2º del deber de informar; Art. 3º; entidad reportante obligada y reconocida ante la UAF. https://www.uaf.cl/entidades_reportantes/sujetos.aspx

18 Ministerio de Hacienda; Oficio Circular N° 20; Materia: Orientaciones generales para el sector público en relación al inciso sexto del artículo 3º de la Ley 19.913; Santiago, 15 de mayo de 2015; p. 7 Punto 2_Guía.

19 Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CGGA); Documento Técnico N° 70, Versión 0.2; marzo de 2016;



tea la opción de crear un “Comité de Prevención” dependiendo del tipo de institución y riesgos inherentes detectados. Esta instancia de control y gestión, entre otras responsabilidades, debe ser garante de las políticas y procedimientos que se definan, así como parte del proceso de toma de decisiones complejas y de reporte al regulador, frente a situaciones de riesgo.

Con respecto al sector privado, cabe señalar que las aproximaciones en este ámbito son similares. Instancias denominadas como de “Gobierno Corporativo” (GC), estamento clave para operativizar un sistema a nivel institucional, son la práctica común. En este contexto, la definición de los roles y responsabilidades, así como las personas designadas son parte de las actividades del GC. Asimismo, el esquema de Comité, con personas de nivel directivo y especialistas sobre la materia para fines de instaurar un sistema de prevención y detección coordinados, es también parte de las herramientas que se instalan. Personas responsables y de enlace ante la UAF, al igual que en el SP, son definidas para el envío de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), cuando ello lo amerita.

La cultura, como agente de cambio y de movilidad hacia nuevos patrones de conducta institucional, es la esencia para lograr niveles óptimos de madurez en el proceso. En este contexto es importante indicar que cambios culturales demoran años y son procesos continuos que deben ser pensados estratégicamente.

3. Política / 4. Procedimientos - Prevención y Detección (componentes 3 y 4)

La regulación establece la necesidad de fijar directivas de carácter general que reflejen la

visión de la más alta autoridad de la organización pública sobre lo que debe hacerse para prevenir y detectar operaciones sospechosas de LA, DF y FT. Esto incluye principios y lineamientos apropiadamente documentados y comunicados. Asimismo, deben existir medidas específicas que posibiliten una implementación coherente y práctica de la política definida.

Al igual como en el sector privado, el regulador insta en la definición de un marco de acción claro y con una adecuada profundidad, con procesos bien documentados y aprobados, a conformar esquemas estructurados para gestionar adecuadamente el proceso de toma de decisiones y a definir las tolerancias de riesgo aceptable en los ámbitos específicos. Asimismo, la(s) política(s) y lo(s) procedimiento(s), la profundidad de los contenidos, la correlación entre los documentos, la constatación fáctica de que lo escrito se alinea con lo que efectivamente se hace en la práctica y la implementación de mecanismos de autoevaluación con foco en el riesgo, representan los principales desafíos.

5. Monitoreo del Sistema de Prevención (componente 5)

En la legislación vigente se establece la implementación de una actividad de monitoreo y evaluación recurrente del Sistema de Prevención. Ambos se destacan como claves en el seguimiento y el control de las actividades detectadas como potencialmente riesgosas. Para esto, el funcionario responsable es quien debe velar porque exista una apropiada estructura de prevención.

Coincidentemente al igual que en el sector privado, se identifica una instancia proactiva



de monitoreo y de control. Conceptualmente, en esta instancia se aplican los criterios de riesgo aprobados previamente, sobre la base de comportamientos que se alejan de lo esperado y cuando ello se identifica, se activan las instancias y procesos definidos para generar un ROS.

En este ámbito en particular las entidades privadas destinan la mayor parte de sus recursos, tanto humanos como de infraestructura tecnológica. La tecnología en este aspecto juega un rol fundamental. Las entidades invierten en sistemas de primera línea, los cuales son acondicionados por profesionales especialistas para garantizar la detección de situaciones anómalas o disruptivas. La integración del sistema de prevención con otros que forman parte de la operatoria diaria de la institución pública es clave, ya que la buena información posibilita óptimos controles.

Desde la perspectiva comparada, en el ámbito privado el conocimiento del cliente y su tipología transaccional son los ejes del proceso. En este contexto, el principal desafío en el SP está en definir los ejes centrales de control y a partir de ello diseñar sistémicamente el proceso óptimo. Claramente, cada organismo público deberá evaluar su propia realidad y a partir de ello construir.

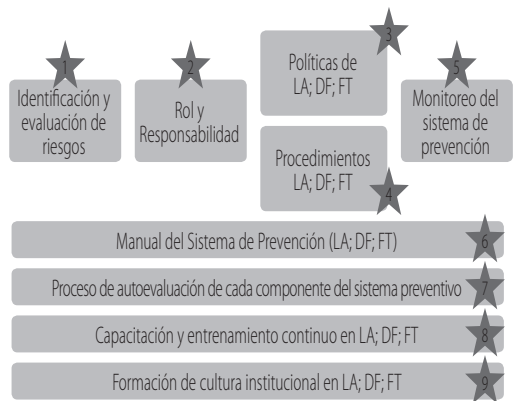
6. Manual del Sistema de Prevención (componente 6)

La norma exige explícitamente contar con un "Manual del Sistema de Prevención de LA, DF y FT" integral, aprobado por la máxima autoridad, difundido y al alcance de todos.

Tanto en el SP como en el ámbito privado, en este tipo de documento se deben plasmar los procesos, ciclos de control e instancias de cumplimiento. En la práctica representan la base para que los organismos de control interno (auditores) y los reguladores validen la integridad del sistema preventivo.

El siguiente esquema agrupa gráficamente los 6 componentes antes revisados y la actividad de autoevaluación incluida en cada uno (fuente: UAF) más 2 componentes (destacados en rojo) que se estiman relevantes y que se deberían tener en cuenta como parte del proceso. A saber:

Componentes sugeridos por el regulador en el sector público



Fuente: datos estadísticos publicados por la UAF, asociadas al sector público.

En el cuadro siguiente se exponen los datos asociados a los reportes de operaciones sospechosas (ROS) que las instituciones públicas han informado a la UAF, como resultado de su sistema de prevención durante los años 2016, 2017 y 2018, a saber:



Cuadro 1: ROS derivados a la UAF y al Ministerio Público (MP)

	Nº de ROS por año		
	2016	2017	2018
ROS derivados a la UAF por instituciones públicas	58	59	79
ROS con indicio, derivados de la UAF al MP	12	5	15

Gráfico de elaboración propia; UAF-Serie_Estadística_2018;
<https://www.uaf.cl/prensa/estadisticas.aspx>

Cuadro 2: Representatividad de ROS con indicios por años

	2016	2017	2018
% de ROS con indicios, derivados de la UAF al MP	20,68%	8,47%	18,98%

Gráfico de elaboración propia (12/58) (5/59) (15/79).

Cuadro 3: Variación horizontal entre años (2017 vs. 2016; 2018 vs. 2016)

	2016	2017	2018
ROS derivados a la UAF por instituciones públicas	Dato Base	1,72%	36,20%
ROS con indicios, derivados de la UAF al MP	Dato Base	-58,3%	25%

Gráfico de elaboración propia.

Las cifras oficiales publicadas por la UAF a nivel de ROS informados por las instituciones públicas dan cuenta de un incremento al comparar los datos entre el año 2016 y 2018. Porcentualmente, el incremento es de un 36,20% (ver cuadro 3). Si bien numéricamente no es un valor grande, porcentualmente y en comparación con otros sectores es una evolución significativa. Al respecto, una hipótesis que habría que validar podría estar en línea con la creación de mayor conciencia y con el aumento de la confianza en el sistema.

En cuanto a los ROS con indicios, que es cuando un ROS evaluado por la UAF lo informa al MP por existir convicción o antecedentes para que eventualmente se inicie una investigación criminal, estos descienden al compararlos con los ROS informados inicialmente (ver cuadro 2). Al comparar estas cifras con la de sectores privados, que también reportan a la UAF y siguen el mismo proceso, los porcentajes en el SP son significativamente altos. Una hipótesis que habría que validar, podría estar en línea con la idea de que los esfuerzos y recursos usados para identificar casos sobre la materia en el SP están con una calibración apropiada. Sin embargo, la contracara de lo anterior sería conocer cuántos casos existen que no han sido detectados. Es una pregunta interesante.

Claramente, el proceso preventivo aún es joven, tres años de camino es muy poco tiempo para sacar conclusiones. Hay que seguir la evolución de los datos en los próximos años, analizar el contexto y observar la tendencia. Desde la mirada constructiva surge la inquietud de querer ver los datos asociados a ROS separados por tipos de instituciones públicas. Sería muy interesante que ello fuese público para el análisis futuro y, por cierto, un grupo de interés perfectamente podría estar conformado por las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

Evolución y desafíos de un esquema preventivo de LA, DF y FT

La implementación de cualquier sistema preventivo no es simple ni ocurre de un momento para otro. Se requiere de compromiso institucional, hay que formar equipos profesionales y entrenados, crear cultura y conciencia institucional. Dado ello, para los 6 componentes del sistema se sugieren algunas ideas útiles a tener



en cuenta, a partir de las cuales se espera se generen discusiones positivas y constructivas:

1. Identificación y Evaluación de los Riesgos (componente 1)²⁰

a. Vigencia del proceso

La actualización del esquema de riesgo debe ser integral y recurrente. En general, es valiosa una visión multidisciplinaria y más aún cuanto más compleja es la institución.

b. Autorización de la actividad

Su actualización requiere de la aprobación de un nivel alto en la institución.

c. Impacto en políticas-procedimientos

Actualizar el modelo de riesgo implica necesariamente su impacto en la política y los procedimientos.

d. Propósito del proceso

Hay que evitar poner foco solo en el producto final, la Matriz de Riesgo, ya que ella es el medio. Su contenido, identificación de riesgos y análisis son la esencia del proceso.

e. Administración del proceso

La organización sistémica de esta etapa es clave para propiciar un control óptimo y posibilitar mejores resultados analíticos.

f. Autoevaluación

La norma para el SP sugiere el uso de un cuestionario de preguntas, como herramienta, para indagar en la calidad del proceso, lo propone para este componente como tam-

bién para los siguientes cuatro (Organización Interna / Rol y Responsabilidad; Política; Procedimientos - Prevención y Detección; y Monitoreo del Sistema de Prevención). No obstante, este método de autoevaluación es una actividad que en ocasiones se transforma en una rutina que no aporta valor y en una acción automática carente de sentido práctico.

2. Organización Interna / Rol y Responsabilidad (componente 2)²¹

a. Funciones

Definiciones muy amplias asignadas a personas y/o cargos, sin los recursos necesarios, humanos y materiales, son errores comunes.

b. Roles y responsabilidad

Los roles y responsabilidades también pueden ser revisados periódicamente. En ocasiones esto se olvida.

c. Entrenamiento

En dos ámbitos: uno con foco en el equipo experto responsable del modelo de prevención y otro para el personal de la institución. Los recursos disponibles y la obligatoriedad del proceso son claves. Focalizar los recursos de capacitación y entrenamiento en base al riesgo es una aproximación correcta.

d. ROS como foco

La cultura del ROS, su propósito y contexto son esenciales. Remarcar que no es una acusación, que hay obligación legal y que no responden a la jerarquía o verticalidad del mando son los temas.

20 Unidad de Análisis Financiero (UAF); Modelo para formular e implementar un sistema de prevención de LA, DF y FT; p. 25

21 *Ibidem*.



3. Política / 4. Procedimientos - Prevención y Detección (componentes 3 y 4)
 - a. Definiciones

Se debe evitar que las definiciones y/o criterios generales se queden solo en planteamientos y en bonitos documentos. La correlación entre política y procedimiento, la estructura lógica entre ambos y el alcance de cada uno, son elementos claves. Por otra parte, lo son también la amplitud y profundidad de los contenidos, así como el efectivo cumplimiento de los controles o acciones definidas.
 - b. Capacitación y entrenamiento

Este ítem no puede faltar en ambos documentos. Contar con un plan anual de capacitación, apropiadamente aprobado y donde el avance sea reportado conforman un esquema óptimo. Asimismo, los contenidos deben estar en línea con la norma y objetivos de la política y procedimientos. Por otra parte, la cobertura y una guía para facilitar el proceso de aprendizaje son útiles.
 - c. Buenas prácticas

Es habitual que existan buenos documentos de ética y conducta. Muy bien estructurados y diseñados. En este sentido, actividades y/o ejercicios denominados "dilemas éticos" son una buena herramienta para reforzar y focalizar los temas más relevantes. Ante situaciones en que existan conflictos de intereses, estos también pueden ser abordados con el esquema de "dilemas éticos".
 - d. Comunicación

Debe existir un canal expedito y directo. Este canal debe ser un tema del proceso de capacitación y entrenamiento. Lo que
 - uno aprecia en la práctica es que a veces estos canales no funcionan. Si es así, se recomienda evaluar los motivos de ello y complementarlos.
 - e. Responsabilidad legal

Hay que tener culturalmente internalizado que los ROS no son una acusación, que existe una obligación legal de informar si se está frente a un hecho de riesgo y que dicho ROS no debe seguir la jerarquía y/o verticalidad del mando. La propia norma establece el contexto de secreto con el fin de cautelar el fin último del proceso preventivo.
 - f. ROS

A menudo existe una amplia información sobre los ROS (concepto, guías, un canal de denuncia, ejemplos sobre cómo informar, sobre la confidencialidad, entre otros), sin embargo, el número de ROS realizado es cero o cercano a cero. Esto debe ser un cuestionamiento constante y se debe tratar de entender el motivo.
5. Monitoreo del Sistema de Prevención (componente 5)
 - a. Definiciones

Un sistema de monitoreo que posibilite el seguimiento y control requiere definiciones de riesgo y márgenes de tolerancia a ellos. La necesidad de contar con un proceso automatizado y con cierta inteligencia es una definición relevante. Establecer un esquema para tomar decisiones de riesgo y aplicarlas consensuadamente es una práctica que se recomienda seguir. En esta línea, establecer un escalamiento para situaciones complejas de riesgo es lo deseable.



b. Diseño

El diseño del sistema preventivo o de monitoreo es clave, ya que con este se establece su alcance y la estrategia, y con ello, lo efectivo o no del proceso. Es habitual la definición de reglas de control o de negocio que permitan definir o delinear comportamientos esperados, con lo cual se posibilitan mejores resultados.

c. Documentación

La documentación en este ámbito es de carácter técnico y requiere el detalle y profundidad suficiente para que sea explicativa. En este contexto, la mayor complejidad reside en el sustento de los criterios de riesgo que se definan, los cuales, en el caso del SP, dependerán del tipo de servicio y de los riesgos identificados. A este nivel es habitual el uso de criterios estadísticos o matemáticos para sustentar ciertas decisiones de riesgo.

6. Manual de Sistema de Prevención (componente 6)

a. Difusión

El desafío es poder llegar con el manual a todos los funcionarios de la institución. Esto se facilita a través de medios magnéticos, con folletos tipo con los principales tópicos a comunicar o vía web interna con contenidos recurrentes del tipo "comunicado". Esta debe ser una actividad constante.

b. Entendimiento

Es habitual que las firmas de recepción del manual se tomen como respaldo para satisfacer conocimiento y entendimiento. Este es un error habitual. La sugerencia es poner

foco en grupos de riesgo y hacer talleres de reforzamiento para asegurar que los contenidos claves y el fondo se entienden bien. Cursos on-line son una buena opción para reforzar.

c. Acceso

Lo habitual es disponer el manual a todos los funcionarios, en una red interna. Esto facilita su lectura y la revisión permanente.

Reflexiones finales

La inclusión del sector público (SP) al Sistema Nacional de Prevención de Lavado de Activos (LA), Delitos Funcionarios (DF) y Financiamiento al Terrorismo (FT) ha sido una decisión política y técnica muy relevante. En los últimos tres años (2016, 2017 y 2018) ha existido un esfuerzo significativo para avanzar y sentar las bases de un sistema preventivo en las diferentes entidades públicas. Esto ha estado en línea con las iniciativas de transparencia impulsadas en diferentes ámbitos de la administración del Estado. En este sentido, la propia Ley N°19.913 de la UAF en su artículo 3°, inciso sexto, al incluir en el deber de informar a "*las superintendencias y los demás servicios y órganos públicos señalados en el inciso segundo del artículo 1° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*" potenció de forma exponencial el alcance del sistema preventivo chileno.

En este contexto y al amparo de la concepción de administración del Estado, y con la correspondiente inclusión de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, importantes avances en tareas específicas han debido de ser implementadas en ellas para dar cumplimiento



a los componentes descritos en el presente artículo. Actualmente este proceso está en pleno desarrollo y en una etapa de evaluación. Técnicamente, en 2019 se inició una fase de verificación del grado de madurez alcanzado por el sistema en las entidades públicas, a través del cual cada una deberá debatir sobre el grado logrado. Los resultados que se observen serán un buen *input* para analizar y retroalimentar el proceso en su conjunto.

El sistema preventivo en el SP es joven aún, sin embargo, el camino está bien delineado y estructurado.

La evolución de los datos vinculados a los reportes de operaciones sospechosas (ROS), generados en el ámbito público, debe ser analizada y evaluada con una mirada de tendencia durante los próximos años. Esto debería dar cuenta de la efectividad del sistema en su conjunto. Una inquietud profesional dice relación con poder acceder a los datos desagregados vinculados a los ROS del SP, con el fin de posibilitar una mejor evaluación por grupos. En este contexto, la creación de un grupo de interés debería considerar a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, con lo cual su evaluación sería óptima y transparente.

El desafío asociado a cambios culturales en relación con el sistema preventivo de LA, DF y FT es un tema fundamental. Se debe trabajar en ello con fuerza y con una estrategia muy clara y firme.

Asimismo, los procesos de supervisión e involucramiento de los niveles más altos de las entidades públicas, la formación de capital humano profesional y especialista en la materia,

considerando la inclusión de profesionales civiles en la actividad, la sistematización de procesos de control, la capacitación y entrenamiento recurrente deben seguir siendo los focos de atención.

Finalmente, en cuanto a la independencia del proceso preventivo de LA, DF y FT, se observa con interés la necesidad de que ello sea una garantía a toda prueba. En tal sentido, considerar una línea de reporte directo al Ministerio de Defensa podría ser una opción para evaluar.

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso Nacional - Diario Oficial del 18 de diciembre de 2003; "Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado de Activos y Blanqueo de Capitales"; <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219119>
- Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior; "Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado"; <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>
- Ministerio de Hacienda; UAF; Oficio Circular N° 20 y Guía de Recomendaciones; https://www.uaf.cl/intituciones_publicas/oficio_circular_n20_guia_recomendaciones.aspx
- Ministerio de Hacienda; UAF; Oficio Circular N°14 y Modelo para un Sistema Preventivo; https://www.uaf.cl/intituciones_publicas/oficio_circular_n14.aspx
- Agenda de Probidad y Transparencia; "Las Nuevas Reglas del Juego"; <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl>



- D'ALBORA, Francisco J. Lavado de dinero. El delito de legitimación de activos provenientes de ilícitos.
- SÁNCHEZ Brot, Luis. Lavado de dinero. Delito transnacional. Ed. La Ley. Año 2002.
- DIEZ Ripollés, José Luis. El blanqueo de capitales procedentes del tráfico de drogas. Madrid, 2004.
- CUESTA Sahuquillo, María Teresa; GONZÁLEZ Más, José Luis; MAGÁZ Álvarez, Ricardo; MARTÍNEZ Delegado, Jerónimo; MORÁN Rubio, José Luis y TAVAL Martín, Lucio. Crimen Organizado Transnacional y Seguridad; Capítulo I: "Blanqueo de Capitales".
- ROMERO Guzmán, Juan José; RODRÍGUEZ García, Nicolás y OLIVARES Tramón, José Miguel. Buen Gobierno y Corrupción – Algunas Perspectivas; Capítulo XII: "Prevención del Blanqueo de Capitales y lucha contra la corrupción. Conocimiento del cliente y personas del medio político".
- Unidad de Análisis Financiero (UAF); Documento: "Modelo para formular e implementar un sistema de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios"; año 2015.
- Ley N° 18.314; cuerpo legal que determina conductas terroristas y fija su penalidad; Art. 8°.
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CGGAI); Documento Técnico N° 70, versión 0.2; marzo de 2016.

América Latina y el terrorismo internacional. La necesidad de un nuevo enfoque

Jorge Riquelme Rivera¹

Julio Torres González²

Es un lugar común hablar de la complejidad y precariedad de todo análisis sobre la paz y seguridad internacionales, considerando el dinámico escenario que plantea la interdependencia global. La mutabilidad de las amenazas y riesgos implica que todo análisis es por definición transitorio.³ Una conocida obra de divulgación señalaba que todo análisis estaba condicionado por los “cisnes negros”, es decir, aquellos elementos inesperados que pueden tener efectos radicales en cada ámbito de la vida humana, particularmente en la esfera de la seguridad.⁴ Llevado al terreno estratégico, ello involucra asumir que todo análisis lleva aparejada una incapacidad crónica de predicción.

Bajo el punto de vista de las políticas públicas de seguridad y defensa, ello implica asumir la necesidad de abandonar los paradigmas clásicos, incorporando nuevas áreas de reflexión marcadas por la multidimensionalidad y mutua dependencia. El contexto internacional contemporáneo supone una ampliación y un cambio permanente en los tipos de conflicto y en las tradicionales amenazas y retos que deben enfrentar

- 1 Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Estudios de especialización en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington D.C.) y el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (París). E-mail: jriquel@uc.cl
- 2 B.A. en Ciencia Política, Universidad Montclair State; Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Seton Hall (Estados Unidos). Graduado del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington D.C.). E-mail: torresj3@aol.com
- 3 Véase KNIGHT, K. “Warning in an Era of Extreme Global Dynamism”. En S. Rajaratnam School of International Studies. Resilience and National Security, in an Uncertain World. Nanyang Technological University: Singapur, 2011.
- 4 TALEB, N. El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable. Barcelona: Paidós, 2008.





los Estados, los que consecuentemente deben continuamente actualizar y hacer coherentes con este escenario sus respectivos mecanismos de respuesta. A los clásicos desafíos militares se han incorporado amenazas relacionadas con el subdesarrollo y la marginalidad, los ilícitos transnacionales, el terrorismo, las ciberamenazas, el cambio climático, las pandemias y los desastres naturales, entre muchos otros. Mario Laborie, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, coincide con lo anterior, señalando que:

"Tras el fin de la Guerra Fría y como consecuencia de la globalización, las amenazas dejan de poseer un carácter puramente militar, ampliándose el concepto de seguridad. Problemas globales, transfronterizos en su mayoría, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, los flujos incontrolados de refugiados, la inmigración no regulada, la pobreza y el hambre se han convertido en riesgos para la humanidad de una importancia similar a la de la tradicional defensa militar".⁵

En suma, cualquier análisis serio en estas temáticas debe asumir que ningún riesgo ni amenaza puede ser descartado. Ello resulta particularmente relevante si consideramos que, en América Latina, usualmente el tema del terrorismo se encuentra en un lugar periférico de los análisis, asumiendo, *a priori*, que la región está fuera del foco del terrorismo internacional, así como alejada de las preocupaciones de las grandes potencias y, por lo tanto, relegada desde el punto de vista de los juegos de poder en el mundo.

Sin embargo, una apreciación más detenida da cuenta de que América Latina va tomando un rol cada vez mayor en un entorno global crecientemente multipolar. Por ejemplo, durante 2018 Argentina asumió la presidencia del G20, mientras Chile hizo lo mismo en 2019 respecto de la presidencia de APEC. Y el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil ha estado en un lugar principal en las portadas del mundo, dando cuenta de una estrecha relación con el Estados Unidos de Donald Trump, quien incluso ha dado a conocer su apoyo para la entrada del gigante sudamericano como aliado Extra-OTAN. Por último, también es notoria la atención prioritaria que han puesto países prominentes del mundo ante la situación que vive Venezuela, como es el caso de Estados Unidos, Rusia y China.

Por lo tanto, América Latina ya no se encuentra en una posición periférica en la política mundial, más bien ha adoptado una posición cada vez más protagónica en los sucesos globales, como parte del mundo emergente o del denominado *Sur Global*. En suma, este posicionamiento da cuenta de una región bullante y activa, pero también conlleva una serie de desafíos y amenazas de los que es imposible sustraerse. Tal es el caso de las actividades del terrorismo.

Sin ser una cuestión nueva, el terrorismo entró con fuerza en la agenda internacional a partir de los atentados terroristas perpetrados sobre Nueva York y Washington D.C. el 11 de septiembre de 2001, dando cuenta de un contexto global marcado por la necesidad de desterrar la violencia y un acentuado aumento del tema de la seguridad en la agenda de la comunidad de naciones. Esta

5 LABORIE, M. (2011). "La evolución del concepto de seguridad". Documento Marco del IEEE, N° 5, p. 2. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. Recuperado en mayo de 2017.



amenaza ha cobrado una todavía mayor trascendencia con la actividad terrorista puesta en práctica por el Estado Islámico en Medio Oriente y Europa.

Ello ha contado con un telón de fondo marcado por la polarización del sistema internacional, que queda de manifiesto en la denominada Guerra Comercial entre China y Estados Unidos, afectando fuertemente los mercados internacionales. El primer país busca consolidar una posición internacional de potencia comercial y tecnológica, manteniendo incólume su sistema político monopartidista y totalitario; mientras el segundo manifiesta un despliegue exterior con dos tendencias que a primera vista parecen incongruentes: el aislacionismo, por un lado, y el intervencionismo por el otro. Ello, de la mano de una fuerte crítica al multilateralismo y al derecho internacional, que ha tenido su expresión más notoria en la decisión del gobierno norteamericano de trasladar su Embajada en Israel desde Tel Aviv a Jerusalén o la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París sobre cambio climático. Tampoco hay que dejar de lado la conducta de Rusia, que bajo la administración de Putin, con débiles credenciales democráticas, busca recuperar su *status* perdido de superpotencia, lo que resulta particularmente evidente en su comportamiento hacia el entorno estratégico.

América latina no ha estado, desde luego, exenta de esta dinámica polarizadora y antiliberal, entrando con fuerza los discursos nacionalistas y de odio, que se han visto atizados por los ingentes movimientos migratorios. El nacionalismo puede eventualmente tomar el lugar que el fanatismo

religioso adopta en variados conflictos que se desarrollan actualmente en el mundo. El terrorismo evoluciona rápidamente y, en esta dinámica, puede cobrar formas insospechadas, lo que resulta particularmente relevante en el marco de una región con altos niveles de desigualdad, marginalidad y con un desarrollo radical del crimen organizado, particularmente el relacionado con el narcotráfico. A lo que se apunta es que la región cuenta con una serie de elementos estructurales que podrían ser un aliciente para el desarrollo del terrorismo.

Actualmente, la región se encuentra entre las zonas más violentas del mundo, desde la perspectiva de la seguridad interna,⁶ lo que representa una de las mayores preocupaciones para la población y uno de los más apremiantes desafíos que deben enfrentar las democracias latinoamericanas. Ello se contextualiza en una región con extensas zonas de porosidad de las fronteras, cuestión que ha servido como un aliciente al crimen organizado, y que también se encuentra en la base de ciertas tensiones bilaterales, como han sido los roces entre Colombia y Venezuela, Colombia y Ecuador, Chile y Bolivia, entre muchos otros.⁷ En consecuencia, la convergencia entre terrorismo y crimen organizado es un punto que no puede pasarse por alto, teniendo América Latina y el Caribe áreas particularmente complejas, como son la denominada Triple Frontera (entre Argentina, Brasil y Paraguay) y las dificultades que últimamente ha encontrado Trinidad y Tobago con el regreso de terroristas desde Medio Oriente, sin olvidar el difícil proceso de posconflicto que actualmente vive Colombia.

6 BRUM, P. y BURGOYNE, M. "Securing the Future by Looking South: Strategic Opportunities for the United States in Latin America". *Regional Insights*, N° 4, 2017, p. 5.

7 Véase MARES, D. *Latin America and the Illusion of Peace*. London: International Institute for Strategic Studies, 2012.



La conmemoración, en julio de 2019, del 25º aniversario del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en Buenos Aires, el ataque más grave sufrido por Argentina y uno de los más importantes en la región, es un claro recordatorio del rol que ha jugado el terrorismo en América Latina. Sin embargo, con la excepción de Colombia en su lucha contra las FARC y Perú con Sendero Luminoso en los 80 y 90, el terrorismo no ha sido un asunto de primera prioridad para nuestros países. Los gobiernos militares de los 70 y 80 percibían que la amenaza terrorista emanaba del *enemigo interno*, mirada que no ha sido fácil de superar y adecuar a los tiempos actuales. Adicionalmente, las agencias de inteligencia, que luchan contra el terrorismo internacional, aún carecen de la confianza necesaria para intercambiar información sensible sobre posibles amenazas con sus contrapartes en la región.

Por otro lado, la atención política en materia de seguridad se ha concentrado en combatir la criminalidad que afecta al ciudadano común, dejando de lado otras temáticas vinculadas. No obstante, la constante evolución de la amenaza del terrorismo, adquiriendo cada vez una capacidad multidimensional, violenta y transfronteriza, está forzando a los Gobiernos a tomar conciencia e implementar medidas para fortalecer sus capacidades preventivas para combatir este fenómeno.

Como ha ocurrido en variadas partes del mundo, el terrorismo en América Latina ha evolucionado paulatinamente, pero lo ha hecho en forma diferenciada con respecto a otras áreas. La región aportó cifras modestas al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros que viajaron a las zonas de conflicto en el Medio Oriente, con la excepción de Trinidad y Tobago y Canadá. Asimismo, los

expertos aprecian que los principales grupos fundamentalistas transnacionales, como Al Qaeda o Estado Islámico, mantienen una presencia menor en este continente. Aunque Hezbollah puede ser la excepción, en tanto fuentes de Estados Unidos y de prensa indican que el grupo chií-libanés ha aumentado su actividad en la región, particularmente a través de la participación en delitos transnacionales como el narcotráfico, además de actividades lícitas que tienen la finalidad de recaudar fondos para la organización. De hecho, se le responsabiliza del atentado al centro AMIA en Buenos Aires.

Una característica importante del desarrollo del terrorismo en el mundo durante los últimos años ha sido su progresiva y evidente vinculación con el crimen organizado transnacional. Ello se ve reflejado, esencialmente, en la forma en que las organizaciones terroristas obtienen recursos para financiar sus actividades operacionales, como también sus labores de propaganda, reclutamiento y capacitación. El Estado Islámico se involucró en la trata de personas y el tráfico de bienes culturales y recursos naturales cuando controlaba importantes territorios en Irak y Siria; el Talibán depende en gran medida de la comercialización del opio para respaldar económicamente su lucha armada en Afganistán.

En América Latina, la amenaza terrorista proviene, en gran medida, de grupos dedicados a la delincuencia organizada. Narcotraficantes han recurrido a tácticas terroristas para proteger sus intereses económicos y dar muestras de fuerza a través de la violencia, como lo han demostrado las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, más recientemente, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en dicho país. Esto nos obliga a deducir que el límite



entre las motivaciones criminales del crimen organizado y las políticas del terrorismo –el principal factor diferenciador– sea cada vez más difuso.

La región se caracteriza por los altos niveles de corrupción, falta de recursos de los organismos de seguridad y fronteras permeables, entre otros aspectos que facilitan la convergencia del financiamiento al terrorismo y del crimen organizado, los cuales se potencian recíprocamente, particularmente en zonas vulnerables, como es el caso de la Triple Frontera.

Estas mismas condiciones brindan el contexto idóneo para que los grupos transnacionales de corte fundamentalista se beneficien de las redes existentes y desarrollen actividades delictuales para el financiamiento. La marginalidad económica y social de cientos de miles de jóvenes latinoamericanos puede generar oportunidades para que los grupos extremistas intenten radicalizar y reclutarlos, aprovechando las virtudes de las redes sociales. Esto hace necesario atender estas brechas socioeconómicas, que pueden llevar a personas jóvenes a acercarse a los mensajes de odio y de ideología extremista.

Las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –y concretamente las sanciones que emanan de ellas – ofrecen el marco más comprehensivo para que los países construyan y refuercen sus sistemas nacionales preventivos, abarcando el financiamiento al terrorismo, el control migratorio, el comercio de armas y la cooperación técnica y judicial, entre otros aspectos. La implementación de aquellas resoluciones adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta de la Organización de Naciones Unidas es, además, obligatoria para los Estados miembros

bajo el derecho internacional, lo que representa un aliciente anexo.

A nivel hemisférico, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) es el principal foro multilateral regional encargado de prevenir y combatir el terrorismo. Su trabajo se enfoca en promover la cooperación regional en materia de ciberseguridad, seguridad fronteriza y asistencia legal, entre otros. El Cono Sur cuenta con el Foro Especializado de Terrorismo (FET) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), instancia de diálogo e intercambio de información que reúne a las agencias de inteligencia. A su vez, el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) –en el cual participan Canadá, Estados Unidos, México, Perú y Chile, desde las Américas– tiene un Grupo de Trabajo en Contraterrorismo, actualmente presidido por Chile, que reúne a 21 economías de la cuenca del Pacífico en un espacio de diálogo y cooperación en la materia. Tales instrumentos multilaterales debieran estar en el centro de la formulación de políticas sobre la materia, considerando que el combate al terrorismo, como amenaza esencialmente transnacional, requiere de la cooperación intergubernamental.

Y justamente ese es el desafío más importante actualmente, el apuntalar una cooperación real y efectiva, que favorezca la colaboración intergubernamental, en el intercambio de información de inteligencia y seguridad fronteriza, entre otros elementos, a fin de contrarrestar un fenómeno esencialmente transnacional. Para ello, es fundamental otorgar una mayor prioridad al terrorismo y a sus mecanismos de financiamiento, como una amenaza que socava los valores fundamentales de la democracia y que está íntimamente vinculado con el desarrollo del crimen organizado,



el principal desafío que debe enfrentar la región de América Latina. Esto hace necesaria la adopción de nuevos enfoques, así como dejar atrás las susceptibilidades del pasado para combatir una amenaza moderna y cada vez más compleja. Solo un esfuerzo concertado puede hacer frente a las diversas actividades ilícitas que aquejan a nuestro continente, donde el terrorismo debe estar en un lugar prominente de las políticas públicas nacionales y regionales.

Bibliografía:

- KNIGHT, K. "Warning in an Era of Extreme Global Dynamism". En S. Rajaratnam School of International Studies. Resilience and National Security in an Uncertain World. Nanyang Technological University: Singapur, 2011.
- TALEB, N. El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable. Barcelona: Paidós, 2008.
- LABORIE, M. (2011). "La evolución del concepto de seguridad". Documento Marco del IEEE, N° 5, p. 2. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. Recuperado en mayo de 2017.
- BRUM, P. y BURGOYNE, M. "Securing the Future by Looking South: Strategic Opportunities for the United States in Latin America". Regional Insights, N° 4, 2017, p. 5.
- MARES, D. Latin America and the Illusion of Peace. London: International Institute for Strategic Studies, 2012.

Cumbre del G20 en Osaka

Entre el 28 y 29 de junio del presente año se llevó a cabo la XIV versión de la Cumbre del Grupo de los 20 o G20, en la ciudad de Osaka, Japón. La instancia es un foro internacional de discusión, cooperación económica, financiera y política, en las que participan los máximos líderes mundiales y principales economías. El G20 está conformado por la Unión Europea y 19 Estados: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía. Todos ellos representan el 85% del Producto Bruto Global (US\$69,2 billones), dos tercios de la población mundial y el 75% del comercio internacional.

En la reunión de 2019, las delegaciones trataron temas como agricultura, comercio y economía digital, finanzas, transiciones energéticas y ambiente global para crecimiento sustentable, trabajo y empleo, salud, turismo y asuntos exteriores. A esa agenda se sumaron reuniones bilaterales entre líderes, destacando el encuentro entre el presidente Donald Trump y su homólogo de la República Popular China, Xi Jinping. En la ocasión, ambos mandatarios acordaron suspender la aplicación de aranceles de 110 productos, disminuyendo de esta manera la incertidumbre en el comercio global.

Asimismo, los representantes de ambas potencias acordaron iniciar un nuevo diálogo, período en el que el Gobierno estadounidense no va a imponer sanciones adicionales. Acerca del veto a los productos de la empresa tecnológica Huawei, el presidente Trump informó sobre su flexibilización, permitiendo a compañías estadounidenses vender insumos a su homóloga asiática. China, por su parte, se comprometió a adquirir productos agrícolas, por lo que está efectuando consultas tanto a exportadores norteamericanos como a la Comisión de Aranceles Aduaneros del Consejo de Estado de Estados Unidos, para anular más barreras aduaneras y, de esta manera, abrir nuevas oportunidades de mercado.

INTERNACIONAL



PANORAMA

SEGURIDAD Y DEFENSA



De manera paralela, se reunieron delegaciones de Estados Unidos y Arabia Saudita, con la finalidad de disminuir la tensión con Irán por el retiro estadounidense del Pacto de Acción Integral Conjunta (PAIC), garantizar la seguridad en Medio Oriente y la de los mercados globales de petróleo e incrementar el intercambio comercial.

Chile también fue invitado a participar en el foro, considerando que será sede de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2019 (COP25) y el Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC), instancias en las que el país ha destacado por su promoción del multilateralismo y la protección del medioambiente.



Presidente de la república firma decreto que autoriza colaboración de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico

El 11 de julio recién pasado, el presidente de la república, Sebastián Piñera Echenique, acompañado del ministro de Defensa y de los comandantes en jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, firmó el Decreto N° 265 del Ministerio de Defensa Nacional que autoriza la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes, para actuar en relación a actividades que se vinculen con el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, en las zonas fronterizas del territorio nacional.

El decreto delega en el ministro de Defensa Nacional, por el período de un año, la facultad de suscribir, por orden del presidente de la república, los decretos respectivos que ordenen la organización y distribución de unidades de las Fuerzas Armadas a desplegarse en zonas aéreas, terrestres y marítimas, para prestar apoyo logístico, de transporte y tecnológico en zonas fronterizas del territorio nacional.

Del mismo modo, se faculta al secretario de Estado para nombrar a los mandos militares que asumirán el “control operacional” (entendido como la facultad delegada en un comandante para planificar y conducir las actividades de las fuerzas asignadas), para desempeñar misiones, con funciones, tiempo y espacio delimitado, por el mismo decreto de nombramiento.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en la toma de razón del Decreto N° 265, visó la normativa impulsada por el Gobierno con alcances, esto quiere decir,



que “Las Fuerzas Armadas en ningún caso podrán desempeñar funciones propias de las policías, por lo tanto, el ámbito de acción está circunscrito a proveer medios logísticos, tecnológicos y de transporte”. En ese mismo orden de ideas, el órgano contralor a través de un comunicado, explicó que las acciones en que puedan tomar parte las Fuerzas Armadas debe desarrollarse exclusivamente en la frontera y que corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública evaluar y adoptar la decisión política acerca de la colaboración en coordinación

con el Ministerio de Defensa Nacional, sin que las Fuerzas Armadas puedan realizar labores de apoyo de manera autónoma, quedando de esta manera sometidas a la autoridad civil.

Finaliza el escrito estableciendo que debería existir una coordinación con la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que la colaboración se realice solo en zonas fronterizas.



Del análisis estratégico a la prospectiva organizacional: 65 técnicas para diagnosticar realidades actuales y potenciales futuros

Autor: Matthew E. Gladden.

Casa editorial: Synthipnion Press LLC, Indianapolis, IN (2017).

ISBN: 978-1-944373-11-5 (impresa)

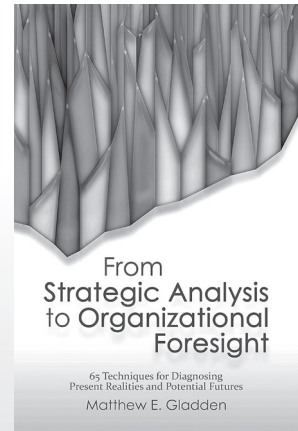
ISBN: 978-1-944373-12-2 (ebook)

Teniente Coronel Enrique Rebolar Soler¹

La complejidad acelerada que caracteriza al ambiente actual hace que el ejercicio de elaborar planificaciones estratégicas sea cada vez más desafiante. Grandes cantidades de información, alta velocidad de desarrollo tecnológico y el empoderamiento social son solo algunas de las causas, sin embargo, es el comportamiento estocástico de los eventos el elemento determinante. La volatilidad y la incertidumbre dificultan la factibilidad de penetrar el futuro y parece ser que la visión estratégica de largo plazo es una quimera. No obstante, el entendimiento de las situaciones actuales y la observación de factores clave para recorrer el camino hacia el futuro son herramientas que pueden habilitar a las organizaciones para accionar proactivamente y con razonables expectativas de éxito.

En función de lo anterior, el autor entrega una guía, describiendo más de 60 técnicas utilizadas en análisis estratégico y prospectiva, junto con una breve explicación de su propósito e

1 Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, pertenece al Arma de Ingenieros. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica otorgado por la Academia de Guerra. Egresado del Curso de Comando y Estado Mayor y del Programa de Estudios Estratégicos del U.S. Command and General Staff College, Fuerte Leavenworth, EE.UU. Actualmente se desempeña en el área de Planificación y Desarrollo Estratégico del CESIM.



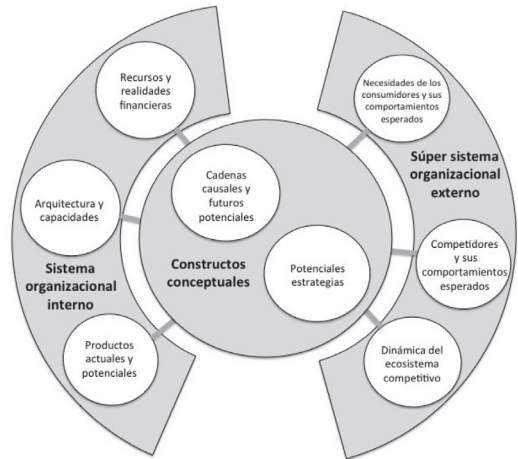
RESEÑA DE
LECTURAS
RECOMENDADAS

intención. La descripción es básica, pero suficiente para comprender las principales características de cada una. Sirve tanto de introducción para quienes requieren descubrir los elementos básicos del análisis estratégico, como también para personas con más experiencia que necesitan mantener un inventario de herramientas a las cuales acudir, según la situación específica.

El marco empleado por Gladden para dividir la gestión estratégica es el clásico: análisis estratégico, formulación de la estrategia e implementación de la estrategia, como las fases de un ciclo continuo, contrario a un proceso lineal aislado. Interesantemente, el autor plantea que cada herramienta estratégica, a pesar de ser diferente de las otras, posee, a lo menos, cuatro elementos comunes: requiere material sin procesar como entrada; genera algún tipo de producto de salida; emplea un proceso definido claramente; y debe ser realizado por un agente humano (potencialmente artificial) que posea las habilidades requeridas. El análisis de cada uno de ellos permite determinar en qué circunstancia particular es más adecuado seleccionar una herramienta o la otra.

Para Matthew Gladden, una manera de categorizar las preguntas y problemas que son relevantes para una organización, es emplear el concepto de "punto de conexión de los futuros estratégicos", que agrupa dichos aspectos en ocho dominios: (1) realidades y recursos financieros; (2) arquitectura y capacidades; (3) productos actuales y potenciales; (4) necesidades y comportamiento esperado de los consumidores; (5) la competencia y su comportamiento esperado; (6) la dinámica del ecosistema competitivo; (7) cadenas causales y potenciales futuros; y (8) potenciales estrategias. Los tres primeros dominios quedan agrupados en el sistema organizacional interno, los tres siguientes

en el súper sistema organizacional externo y los dos últimos en una esfera central de constructos conceptuales, que permiten a la organización el alineamiento de sus contextos internos y externos, de una manera que maximice su resiliencia y productividad.



Mediante su categorización, el autor desagrega de manera tradicional el ámbito interno y externo, para luego asociar a ambos en una articulación útil, proponiendo que el punto de partida para desarrollar cualquier análisis estratégico es seleccionar el dominio más apropiado. Incluso propone tres "plantillas" genéricas, donde agrupa una serie de técnicas con un propósito general común. Estas plantillas pueden servir como una ayuda para emprender un análisis rápido.

La estructura capitular que sigue a las recomendaciones generales de elección de técnicas se basa en cada uno de los ocho dominios. Cada técnica comienza con una pregunta que refleja el tipo de problema que busca solucionar. Luego entrega una corta descripción, su propósito, su naturaleza, su mayor o menor demanda de tiempo, las destrezas requeridas y una breve sugerencia bibliográfica.



Inicialmente, se abordan herramientas para diagnosticar realidades financieras, ya que ninguna organización posee recursos financieros ilimitados y el análisis presente y futuro son primordiales para sostener cualquier estrategia. Luego, se exploran técnicas orientadas a la estructura interna, a fin de evitar formulaciones estratégicas que no puedan ser sostenidas por la organización y sus fortalezas y debilidades, dentro de las cuales es destacable la arquitectura de la empresa, que finalmente representa una disciplina que ordena su accionar en torno a dominios, perspectivas y paisajes (capítulo 4). A continuación, el autor se refiere a herramientas para visualizar las líneas de producción actual y aquellas que potencialmente pueden ser llevadas adelante, siempre desde una perspectiva estratégica. Luego, Gladden describe técnicas para entender las necesidades y los comportamientos anticipados de los clientes. En un ejercicio similar, aborda el análisis de las características de la competencia y algunos intentos por predecir su comportamiento, así como también del ecosistema competitivo donde opera la organización. En el segmento más relevante para los estudios de futuros, se describen cadenas de causalidad, que unen eventos pasados, presentes y futuros, para visualizar futuros posibles, probables y deseados.

Finalmente, presenta herramientas analíticas clásicas para identificar potenciales estrategias, entre las que se encuentran el pensamiento de “cielo azul”, análisis morfológico, árbol de la decisión, juegos de roles, entre otros.

Este libro se recomienda como una introducción a las técnicas más comunes (y algunas emergentes) del análisis estratégico y la prospectiva básica. De igual manera, puede servir como un listado a consultar rápidamente cuando se requiere buscar herramientas para establecer un marco de trabajo. Por otra parte, no es un texto que explora en profundidad cada una de las técnicas, tampoco recomienda metodologías para entrenarlas o ejecutarlas. En general, el libro tendrá aplicabilidad en todo el espectro de las herramientas para el mundo privado. Para las organizaciones públicas que no operan como empresas y para aquellas organizaciones que producen intangibles, una parte de las técnicas les resulta plenamente útiles. El resto, pueden y deben ser adaptadas a sus realidades particulares, en especial aquellas de futuros, ya que la mayoría son de predicción, concepto muy lejano de la realidad de planificación estratégica a largo plazo.

Sociedades extremadamente violentas. La violencia en masa en el mundo del siglo XX

Autor: Christian Gerlach

Editorial: Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 2015. 404 páginas.

ISBN: 6071622271

Álvaro López de Lérda¹

Durante el transcurso del siglo veinte se produjeron múltiples procesos de violencia y destrucción humana excepcional, que investigadores y observadores generalmente han denominado genocidio o limpieza étnica. Los análisis sobre estos fenómenos, según la perspectiva del autor, se han centrado principalmente en la acción gubernamental para destruir por completo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Estos estudios no logran observar la complejidad de la participación popular en la violencia en masa. La noción de que el pueblo solo participó dentro del marco definido por el régimen no refleja un análisis completo de estos hechos sociales.

En su lugar, sugiere estudiar la formación de “sociedades extremadamente violentas”, donde diferentes grupos de población son víctimas de una violencia de masas, en la cual, junto con los órganos estatales participan grupos perseguidores de amplio y diverso origen y por múltiples razones. Estas agrupaciones pueden tener variadas motivaciones, lo que facilita que la violencia se extienda en distintas direcciones, contra diversos grupos y con diferente intensidad y forma.

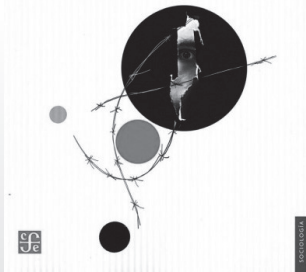
Para Gerlach, el análisis de la violencia en masa debe considerar como punto central las interrelaciones entre el Estado y la

1 Sociólogo, Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Seguridad Ciudadana en la Universidad Alberto Hurtado y Diplomado en Gestión Integral de la Seguridad Privada en la Universidad Católica Silva Henríquez.

Sociedades extremadamente violentas

La violencia en masa en el mundo del siglo XX

CHRISTIAN GERLACH





sociedad, evitando considerarlas como unidades aisladas. Los Gobiernos pueden dar órdenes e intentar manipular al pueblo, pero también ven modificado su accionar y políticas debido a la presión pública. Además, los Gobiernos presentan conflictos entre diferentes facciones, los funcionarios estatales realizan su propia interpretación de las leyes y órdenes, y gran parte de la violencia en estas situaciones no es organizada por el Estado o es aplicada por actores no estatales.

Las sociedades extremadamente violentas se encuentran en estado de crisis, caracterizándose por pugnas entre élites, procesos de cambio en la distribución del capital y poder, deterioro de la cohesión social, pérdida de solidaridad, disminución de los niveles normales de moral, produciéndose traición, corrupción, oportunismo y crueldad. En el libro se ejemplifica cómo grandes grupos de población participan en este proceso, actuando para proteger o mejorar su modo de vida, implicándose en matanzas, migraciones y modificando su estatus social. Este proceso implica fenómenos de movilidad social, en los que grandes grupos de población ascienden a la condición de élite o mejoran su posición social, mientras que otros grupos son víctimas de la violencia directa, empobrecimiento y hambre.

El autor plantea que, si bien la mayoría de la población juega algún papel en estas situaciones de crisis, la violencia en masa y la hambruna afecta a ciertos grupos de la población, principalmente las minorías. Expone que los grupos que no participan directamente, ni como verdugos, ni como víctimas, han sido poco estudiados y sugiere buscar explicaciones para comprender cómo se puede conciliar la vida cotidiana con la matanza de masas y cuáles son los mecanismos que permiten mantenerse a distancia o negar el sufrimiento de otras personas.

Dentro de los factores que han dificultado el análisis de la violencia en masa, es que las variables económicas han sido poco estudiadas. De esta manera, se invisibilizan las razones de la participación popular y el papel activo de ciertos grupos sociales. Los negocios, puestos de trabajo, casas, tierras y bienes representan un importante incentivo para la persecución, expulsión, deportación y asesinato. A su vez, los análisis se han centrado en las muertes directas y se han subvalorado los desplazamientos de grandes grupos de población, que sin dinero ni comida han muerto por inanición, agotamiento, deshidratación o enfermedades.

De igual forma, los historiadores y otros estudiosos se han centrado principalmente en los habitantes de las ciudades, quedando los habitantes de las zonas rurales –frecuentemente analfabetas– como sujetos de estudio secundarios. Esto es especialmente preocupante en el análisis de la violencia en masa, debido a que pequeños terratenientes, campesinos, trabajadores agrícolas sin tierras y cazadores son actores que se ven muy afectados por la dislocación espacial y social, ya que tienen pocos recursos en términos económicos y sociales, y poseen pocas habilidades útiles en los ambientes urbanos, donde en general son desplazados.

Gerlach expone que el mostrar retrospectivamente a los perpetradores como bestias o inhumanos, posiblemente para tomar distancia psicológica de ellos, no presenta utilidad para efectos del análisis del fenómeno, ya que distancia la violencia de las comunidades, sociedades e instituciones donde surge. Tampoco lo es considerar a las víctimas como actores pasivos, ya que estos pueden buscar protección, aliados o hasta recurrir a la violencia armada.



Mediante el estudio de lo que sucedió antes, durante y después de períodos de derramamiento de sangre en Armenia, Indonesia, Bangladesh, Grecia y de las guerras contra las guerrillas, Gerlach nos muestra un nuevo enfoque para analizar la violencia en masa. Este enfoque busca estudiar las sociedades extremadamente violentas, como fenómenos complejos y multicausales, en los que la participación de grandes masas de población en la violencia

es lo que permite que se materialice una política de destrucción.

Sociedades extremadamente violentas es un libro indispensable para el estudio de la violencia en masa. Historiadores, cientistas políticos, sociólogos, personal de las Fuerzas Armadas, funcionarios de Gobierno y cualquier otra persona interesada en este tema encontrará un nuevo enfoque para analizar los procesos de violencia y destrucción humana excepcional.

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. Tiene un tiraje de 500 ejemplares, no obstante es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra (www.cesim.cl).

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, así como a los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Materias todas 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. 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 las áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo 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 14 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe considerar un resumen de 100 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 cuatro carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas: estas deben tener una extensión máxima de cinco carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, 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 N° 52, SANTIAGO DE CHILE.
TELÉFONO: (56) 226683800
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL



BÚSCANOS COMO CESIM_CHILE
WWW.CESIM.CL