



# ESCENARIOS ACTUALES

Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile



## LA MIGRACIÓN GLOBAL

### Causas y efectos desde una perspectiva geopolítica

Migración desde el Triángulo del Norte, su paso por México hacia Estados Unidos: un análisis situacional.

Migración en Chile: marco normativo, problemas de implementación y desafíos.

La migración en Chile: recorrido por su historia y desafíos multidimensionales actuales.

Transición energética: efectos geopolíticos y en la defensa

Ciberseguridad: un desafío para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Chile 2023, la experiencia de Brasil

China y América Latina: a la sombra de un bipolarismo entrópico





---

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES  
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE





# Escenarios Actuales

Año 28, N° 1, mayo, 2023

ISSN 0717-6805

## COMITÉ EDITORIAL

### DIRECTOR DE LA REVISTA

**General de Brigada Pablo León Gould**  
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

### EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS

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

## CONSEJO EDITORIAL

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

### Mg. Verónica Barrios Achavar

Coordinadora de las comisiones de Relaciones Internacionales y Defensa de la Biblioteca del Congreso Nacional, Chile

### Dr. Raúl Benítez Manaut

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

### Dra. Ximena Fuentes Torrijo

Subsecretaria de Relaciones Exteriores Gobierno de Chile, exdirectora Dirección Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (UCh) y Adolfo Ibáñez, Chile

**General de División Rodrigo Ventura Sancho**  
Jefe del Estado Mayor General del Ejército

### Dr. Mario Arteaga Velásquez

General de División (R), Investigador y académico, Chile

### Dr. Alfredo Quadri García

Coronel, Jefe de Capacitación de la División de Educación del Ejército

### Dr. Ángel Soto Gamboa

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

### Dr. Luis Rothkegel Santiago

Coronel (R) 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

<i>General De Brigada Pablo León Gould</i> .....	7
<b>La migración global. Causas y efectos desde una perspectiva geopolítica</b> <i>Jorge Sanz Jofré</i> .....	11
<b>Migración desde el Triángulo del Norte, su paso por México hacia Estados Unidos: un análisis situacional</b> <i>Angie Mera Escobar</i> .....	29
<b>Migración en Chile: recorrido por su historia y desafíos multidimensionales actuales</b> <i>Catalina Rodríguez Román</i> .....	41
<i>Daniela Toledo Osses</i> .....	41
<b>Migración en Chile: marco normativo, problemas de implementación y desafíos</b> <i>Juan Pablo Jarufe Bader</i> .....	73
<b>La influencia de China en África: una mirada integral de las dimensiones política, social, económica y militar</b> <i>Amparo Navarrete Mella</i> .....	85
<b>China y América Latina: a la sombra de un bipolarismo entrópico</b> <i>Ivan Witker Barra</i> .....	97
<b>Transición energética: efectos geopolíticos y en la defensa</b> <i>Juan Carlos Olmedo Hidalgo</i> .....	109
<b>A 8 años de la incorporación del concepto “multidominio” a la doctrina, ¿cuál ha sido su evolución?</b> <i>Coronel Rodrigo Laguna de la Maza</i> .....	133
<b>"Disuasión integrada", el nuevo concepto estratégico de EE.UU. Sus efectos en la interoperabilidad militar de la región, desafíos y oportunidades para nuestro Ejército</b> <i>Coronel Aldo Vergara Sierra</i> .....	163

<b>Ciberseguridad: un desafío para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Chile 2023, la experiencia de Brasil</b> <i>Teniente Coronel Nicolás Kaiser Onetto</i> .....	175
<b>Visiones</b>	
<b>Lecciones del espacio ultraterrestre para el futuro antártico</b> <i>Victoria Valdivia Cerda</i> .....	193
<b>Panorama seguridad y defensa</b>	
<b>ANÁLISIS   Rusia buscaba contener la expansión de la OTAN y ahora Finlandia es el nuevo miembro de la Alianza Atlántica</b> .....	199
<b>Instituciones de la defensa participan en Taller de Integridad Pública y Transparencia para el sector</b> .....	203
<b>Trabajo colaborativo para el control fronterizo: Ejército continúa operando en el extremo norte</b> .....	204
<b>Reseña de lecturas recomendadas</b>	
<b>Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2030. Volumen II</b> <i>Por: Erich Haun Visnepolsky</i> .....	207
<b>Normas editoriales</b> .....	211

# EDITORIAL

El sistema internacional dinámico y en constante evolución se encuentra impactado por los problemas de seguridad de características multidimensionales, situación que se evidencia en la relación Estados Unidos-China, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania y los flujos migratorios de diferente naturaleza, entre otros. Dado el contexto actual, efectuamos una contribución para la comprensión de estos fenómenos que impactan al sistema internacional y regional.

Esta primera edición considera como tema central la migración, con diferentes miradas y tópicos en cuatro artículos desarrollados por nuestros colaboradores. Además, como siempre se han considerado otros temas de especial interés en materias de seguridad y defensa

Jorge Sanz presenta un enfoque histórico de la migración respecto de sus causas y efectos a partir de la geopolítica, entendiendo los flujos migratorios como fenómenos dinámicos que tensionan cada vez con mayor fuerza el difícil equilibrio entre el respeto por los derechos humanos y la gestión de la migración por parte de los Estados receptores.

Angie Mera aborda la migración centroamericana desde el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) hacia Estados Unidos describiendo el rol del Estado mexicano, utilizado como “corredor” por masivos movimientos migratorios descontrolados provenientes de los países de origen, generándose cierta anarquía y la aparición de grupos implicados en el crimen organizado y narcotráfico, entre otros delitos.

Catalina Rodríguez y Daniela Toledo desarrollan la evolución de la migración en Chile, sus complejidades y los desafíos que se le presentan al Estado, así como los efectos en materia de seguridad y defensa. Sin duda un problema que preocupa a la sociedad en su conjunto dada la dificultad para gestionar la migración masiva de la que ha sido objeto y resolver los problemas de los delitos asociados al crimen organizado y narcotráfico que afectan a la sociedad chilena.

Juan Pablo Jarufe, a más de un año de la promulgación de la Ley N° 21.235 sobre migración, efectúa un análisis respecto de su efectividad en su implementación, identificando las falencias y desafíos que se le presentan al Estado chileno en el corto y mediano plazo.



Amparo Navarrete presenta antecedentes y algunas reflexiones respecto a la influencia de China en África. Su enfoque aborda la dimensión social, política, militar y económica, considerando los efectos positivos como negativos para los Estados miembros del continente dada la dependencia asimétrica existente del gigante asiático.

Iván Witker analiza la influencia de China en América Latina a partir de un bipolarismo entre Pekín y Washington para entender la nueva etapa de las relaciones internacionales, afirmando que esa disputa está marcada por una creciente entropía, una rivalidad directa en los planos político, militar, tecnológico, comercial y cultural, y, de manera secundaria en una conflictividad de diversas formas extendida a través de diversas zonas del planeta. Finalmente, sugiere que los países latinoamericanos deberán unirse para encontrar espacios en los múltiples bloques regionales para que puedan ir adquiriendo relevancia.

El teniente (reserva) Juan Carlos Olmedo, efectúa un registro de la situación mundial y compromisos adquiridos en las instancias internacionales por el Estado chileno en la transición energética asumida para controlar y reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y reducir los riesgos, amenazas y desastres provocados por el cambio climático. El autor verifica las acciones que ha desarrollado Chile en la materia y los efectos y cambios que puede implicar este proceso para la defensa.

El coronel Rodrigo Laguna, analiza la evolución del concepto “multidominio”, efectuando un recorrido por las doctrinas utilizadas previamente por las fuerzas conjuntas de Estados Unidos. Aborda, además, la incorporación del concepto a la doctrina OTAN y algunos países referentes dentro de esta organización, así como los desafíos para la defensa nacional.

El coronel Aldo Vergara explica el nuevo concepto estratégico de Estados Unidos denominado la Disuasión Integrada, relacionándolo con los efectos en la interoperabilidad de las fuerzas en la región, destacando las oportunidades y desafíos que se le presentan al Ejército chileno y los niveles alcanzados al participar activamente en diferentes ejercicios conjuntos, combinados e intercambios que reflejan su compromiso en la cooperación militar para enfrentar las amenazas para la región.

El teniente coronel Nicolás Kaiser, a propósito de que Chile durante el presente año asume el gran desafío de preparar y ejecutar los XIX Juegos Panamericanos y VII Juegos Parapanamericanos, expone la planificación, estructuras, experiencias y lecciones aprendidas por el Estado brasileño entre el 2007 y 2016 con los juegos panamericanos, mundial de fútbol y juegos olímpicos en materias de seguridad, especialmente en la ciberseguridad, destacando el rol y apoyo de las Fuerzas Armadas para reducir los riesgos y amenazas internas y externas.



Victoria Valdivia, analista del CESIM efectúa un paralelismo entre las lecciones y experiencias del espacio ultraterrestre y el futuro de la Antártica, aunque ambos se encuentran normados en acuerdos multilaterales, el primero de ellos está siendo escenario de una militarización en el que existe conflictos de intereses entre las grandes potencias. Por ello la autora invita a reflexionar sobre el futuro de la Antártica como espacio estratégico que podría producir fracturas en la gobernanza internacional producto de la lucha por el poder.

Finalmente, para nuestro Centro de Estudios es de especial interés agradecer las preferencias de nuestros colaboradores, seguidores y lectores, y los invita a mantener un contacto permanente para el desarrollo y lectura en materias de seguridad y defensa. Estamos presentes en nuestro sitio web [cesim.cl](http://cesim.cl) y en las redes sociales de Twitter, LinkedIn, Instagram y Facebook.

PABLO LEÓN GOULD  
General de Brigada  
Director de Estudios e  
Investigaciones Militares.



# La migración global. Causas y efectos desde una perspectiva geopolítica

Jorge Sanz Jofré<sup>1</sup>

*La migración es un derecho humano...  
El ser aceptado en el nuevo estado, ... es un derecho del  
receptor.  
Jorge Sanz J.*



## Resumen

Desde tiempos inmemoriales que el hombre se mueve por el mundo, es la fórmula que pobló el espacio disponible y estos desplazamientos han obedecido a distintos aspectos, las guerras, las conquistas, la colonización, las expectativas de mejor vida, desastres naturales y, en fin, muchas derivadas que impulsan al hombre a abandonar su hábitat e instalarse en alguna otra parte de la Tierra. Durante el siglo XX los desplazamientos humanos estuvieron generados, principalmente, por la larga guerra de 1914 a 1945 y, posteriormente, la búsqueda de un espacio ideológico afín durante la Guerra Fría. Iniciado el paradigma de la globalización y la transición entre el conflicto y la cooperación, el mundo se abre a la migración, sin embargo, los flujos comienzan a crecer, a presionar y muchos Estados se cierran por causas políticas, sociales, económicas. La violencia política, el cambio en la interpretación del concepto "el monopolio de la violencia legítima del Estado", la supremacía de la escuela de los derechos humanos, ha impactado directamente en los flujos migratorios y en las situaciones de tensión que se viven en muchas partes del mundo, ampliando la conceptualización a refugiados y desplazados aun cuando no hay definiciones claras y aceptadas de los conceptos de migración y migrante.

## Abstract

Since immemorial times, man has moved around the world, it is the formula that populated the available space and these displacements have

1 Teniente coronel (R), Especialista Estado Mayor; Licenciado y Magíster en Ciencias Militares, Doctor en territorio y desarrollo local por Universitat Jaume I de Castellón de la Plana, España. Profesor de Academia en Geografía Militar y Geopolítica y en Historia Militar y Estrategia. Profesor de la Academia de Guerra (ACAGUE) e Investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la ACAGUE.



### Palabras clave

Migración  
Refugiados  
Inmigrantes  
Violencia  
Inestabilidad política

### Keywords

Migration  
Refugees  
Immigrants  
Violence  
Political instability



been due to different aspects, among there wars, conquests, colonization, expectations of a better life, natural disasters and, finally, many derivatives that drive man to leave his habitat and settle in some other part of the Earth. During the 20th century, human displacements were mainly generated by the long war from 1914 to 1945 and later the search for a similar ideological space during the cold war. At the beginning of the globalization paradigm and the transition between conflict and cooperation, the world opens up to migration, however, the flows begin to grow, to put pressure on, and many states close it for political, social, and economic reasons. Political violence, the change in the interpretation of the concept “the monopoly of legitimate state violence”, the supremacy of the school of human rights, have had a direct impact on migratory flows and on the situations of tension that are experienced in many parts of the world, broadening the conceptualization to refugees and displaced persons even when there are no clear and accepted definitions of the concepts of migration and migrant.

## La migración como fenómeno humano

*La humanidad ha estado en movimiento desde los tiempos más antiguos. Algunas personas se desplazan en busca de nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes. Otras lo hacen para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo o las violaciones y abusos de los derechos humanos. Hay otras personas que se desplazan por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales. Muchos se trasladan, de hecho, debido a varios de esos motivos.<sup>2</sup>*

La migración como fenómeno humano se ha estudiado y tratado desde hace largo tiempo; el éxodo es asimilable al fenómeno migratorio, el cruce que historiadores señalan por el estrecho de Bering hace 11.000 años de los primeros pobladores americanos, sumados a las travesías por el Atlántico y el Pacífico desde Australia o la Polinesia, son también fenómenos asociados al poblamiento de espacios vacíos, pero también a un fenómeno migratorio.

Podemos encontrar grandes definiciones entre migración, inmigración y emigración, migración interior y exterior, migración selectiva, ordenada, hoy empezamos a incorporar conceptos como desplazados, refugiados, o casos como el de los *Rohingyas* que constituyen una etnia musulmana que no es reconocida ni aceptada en ningún Estado. En definitiva, todas aquellas personas que, por una u otra razón, obligados por la violencia o buscando mejor vida, salen de sus hogares para buscar mejores condiciones o refugio en alguna otra parte del mundo los consideraremos parte de este trabajo, con las aclaraciones que cada caso merece.

La migración ha tenido distintos momentos y distintas direcciones de los flujos migratorios. Inicialmente tenían relación con las estaciones del año o factores meteorológicos asociados a ese espíritu nómada guiado por la necesidad de pasto para sus animales; posteriormente, durante los años de las exploraciones, los flujos eran desde las áreas metropolitanas de los imperios hacia las colonias, sin embargo, paulatinamente ese flujo cambia de sentido y son los ciudadanos de las colonias ya independientes, que van a buscar nuevos horizontes en los territorios metropolitanos de los colonizadores.

---

2 Resolución de la ONU aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016; consultada el 31 de enero 2023.



Figura N° 1: Flujos migratorios

Fuente: <https://www.unioncdmx.mx/>

La guerra de 1914 hasta 1945 generó mucho desplazamiento de personas, fundamentalmente hacia la Europa Central, con el fin de trabajar en la reconstrucción de las ciudades más afectadas por la guerra; en ese contexto, la recién creada Organización de Naciones Unidas (ONU), asume la responsabilidad de proteger y regular estos flujos de personas a través de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, que fue establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de Naciones Unidas con el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial (ACNUR); lo que refleja la magnitud del problema,<sup>3</sup> generándose paulatinamente un mayor control en las fronteras y, producto de la ideologización en la conformación del mundo de la Guerra Fría, empezamos a observar otras clasificaciones como la migración ilegal, particularmente en las fronteras entre Europa Occidental y Europa

Oriental que terminan con un Muro de Berlín como símbolo de lo planteado y, en la “frontera” de Estados Unidos con Cuba que se regulan con condiciones particulares tales como el plan de refugiados cubanos o la ley de ajuste cubano más conocida como “pies secos, pies mojados”, y que fue derogada por la administración del presidente Obama el 12 de enero de 2017.<sup>4</sup>

Hoy encontramos otros muchos flujos circulando dentro de África o al interior de América, con algunas rutas o vías de escape hacia Europa y Estados Unidos principalmente, lo que se aprecia en la figura que muestra las principales rutas y flujos durante el siglo XX y comienzos del XXI.

Rodrigo Borja en su *enciclopedia de la política* describe largamente el fenómeno y en uno de sus párrafos señala *que los Estados del mundo industrializado plantean infranqueables obstáculos legales y administrativos a la inmigración de personas del tercer mundo, en lo que sin duda es también una flagrante violación a los derechos humanos causada por inconfesables y ocultas motivaciones racistas o xenófobas. Se han impuesto cuotas migratorias o simplemente el cierre de fronteras*<sup>5</sup> y Borja está probablemente, (por la fecha de publicación), haciendo referencia al fenómeno de movilidad de personas que, sobrepasando el “telón de acero”, salieron del mundo socialista al mundo occidental luego de la caída del Muro de Berlín; hoy, cuando el tiempo ha pasado y se ha normalizado la libre circulación de personas, las migraciones (masivas),

3 Los refugiados son personas que huyen de conflictos armados o persecución. A menudo, su situación es tan peligrosa e intolérable, que cruzan fronteras nacionales para buscar seguridad en países cercanos, y así, ser reconocidos internacionalmente como “refugiados”. Los migrantes eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno. (<https://www.acnur.org/>), consultada el 02 de febrero 2023

4 <https://elpais.com/> 2017, consultada el 02 de febrero 2023

5 BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 646.

tienen obstáculos que salvar. Un ejemplo de ello es lo que sucede en la frontera turca con Siria, que es un paso obligado y natural hacia Europa y demostrado en una declaración del presidente

turco transcrita el 30 de diciembre de 2019 por el medio DW.com, filial de la cadena internacional Deutsche Welle para Latinoamérica:



Figura Nº 2: Principales flujos migratorios a fines del siglo XX y principios del XXI.

Fuente: <https://www.vozpopuli.com/>

*El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, ha advertido que se aproxima una nueva ola de refugiados sirios, de los cuales una gran parte podría llegar a Europa, como ocurrió en 2015. Debido a que muchos de ellos se dirigen a la frontera turca, Erdogan aseguró que Turquía “no podría soportar este nuevo flujo por sí solo” y que “todos los países europeos, especialmente Grecia, sentirán las consecuencias negativas”.*<sup>6</sup>

Esta advertencia del presidente Erdogan se traduce en un acuerdo para que Turquía impida que los refugiados alcancen el territorio de la Unión Europea (UE); lo que significaba la implementación de campos de refugiados para lo cual la UE aportó

inicialmente seis mil millones de euros destinados a mejorar las condiciones de vida de los refugiados.



Figura Nº 3: Campamentos de refugiados sirios en la frontera de Turquía

Fuente: <https://www.acnur.org>

<sup>6</sup> <https://www.dw.com/es/ue-acuerdo-sobre-refugiados-con-turqu%C3%ADa-bajo-amenaza/a-51835062>, consultada el 28 de enero del 2023.



Todos estos casos mencionados van dejando en evidencia que el tratamiento de la migración como un solo continuo histórico, auténtico, es un error, ya que el contexto histórico va influyendo en los movimientos de las personas.

Yuval Harari en su obra "De animales a dioses" plantea un razonamiento que golpea el contexto actual: *si la gente se diera cuenta que los derechos humanos solo existen en su imaginación ¿se desplomaría la sociedad?*<sup>7</sup> y, más allá de la ideología que significa el tratamiento de los derechos humanos en el mundo de hoy, las restricciones documentadas de la UE respecto del ingreso de refugiados a su espacio europeo, es una clara muestra que el derecho humano a migrar solo está en una declaración y en la ilusión del migrante y si, podría desplomarse la sociedad, como lo pregunta Harari, fundamentalmente por la capacidad de cada Estado para recibir e integrar a sus sistemas sociales a los migrantes. Por ejemplo, Estados Unidos, la primera economía mundial, es un atractivo destino de migrantes pero, en la idea planteada por Harari respecto de los derechos humanos y de las capacidades de los sistemas sociales de los Estados señalada anteriormente, se puede establecer que *entre 2009 a julio de 2016, la administración de Obama sacó de su país a 2 millones 858 mil 980 personas que no acreditaron su estancia legal en Estados Unidos*,<sup>8</sup> reforzando la posición de Harari, ya citado, respecto a que los derechos humanos y particularmente el de la migración, solo existe en su imaginación. Hoy, el presidente Joe Biden ha impuesto cuotas estableciendo un programa para aceptar hasta 30.000 migrantes

por mes provenientes de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela, junto con un plan para expulsar a los migrantes de esos países que eludan las leyes estadounidenses.<sup>9</sup>

Esta forma de mirar el problema, desde una perspectiva racional, instala sobre la mesa un punto central de la transición política que se está viviendo en el mundo y que se señala al inicio de este documento: el migrar es un derecho humano; el ser aceptado es un derecho del Estado receptor y ese conflicto de derechos se convierte en un dilema ético.

A pesar de lo anterior, es relevante señalar que el flujo de migrantes aumenta cada año, tal como lo señala ONU migración (OIM), en su reporte del año 2020, constatándose que el 3,60 % de la población mundial cae en el concepto genérico de migrante:

*"Globalmente, el número estimado de migrantes internacionales ha aumentado en las últimas cinco décadas. El total estimado de 281 millones de personas que vivían en un país distinto de su país natal en 2020 es superior en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica con creces la de 1970"*<sup>10</sup>

Actualmente, el fenómeno migratorio es percibido de distinta forma y transita desde ser un dilema ético, como lo quiere plantear Bauman:

*"La adhesión a partidos o gobiernos que definen como su más alta prioridad el control de las fronteras*

7 HARARI, Yuval. *De animales a dioses*; Ed debate, 11ava edición, Chile, 2018, pp.130.

8 CLEMENTE, Anabel (2016). Con 2.8 millones, Obama es el que más ha deportado indocumentados, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-millones-obama-es-el-que-mas-ha-deportado-indocumentados/>, consultada el 28 de enero de 2023.

9 LIPTAK Kevin, FLORES Rosa, ASHELEY Killough, ALVAREZ Priscilla; en <https://cnnespanol.cnn.com/2023/01/05/biden-plan-fronterizo-aceptar-30-000-migrantes-por-mes-cuba-haiti-nicaragua-venezuela-trax/>; consultado el 03 de febrero de 2023.

10 <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/ourwork/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-Obligations-of-Migrants-ES.pdf>. consultado el 3 de febrero de 2023.



*y el imponer estrechos límites a la política de brindar refugio o asilo político es resultado del miedo “inoculado”, personificado por los extranjeros en busca de refugio o de trabajo. Afirma que la insistencia en que Europa vive una “crisis migratoria” sin precedentes genera “pánico moral [...]”,<sup>11</sup> hasta ser una amenaza, como se establece respecto de una de las principales rutas de migrantes:*

*“El tránsito por México de personas indocumentadas –provenientes de Centroamérica con destino a Estados Unidos– es considerado por el gobierno federal como la quinta de 10 amenazas a la seguridad nacional, y no como una crisis humanitaria, describe la Agenda Nacional de Riesgos 2015”.<sup>12</sup>*

Si buscamos situar este fenómeno amenazante en un plano geopolítico, encontraremos que las teorías geopolíticas nos iluminan respecto de ciertos fenómenos que impactan, afectan o son propios del Estado, como elemento central del estudio de la geopolítica y podemos comprender la amenaza de la migración basado en uno de sus precursores; Friedrich Ratzel, un determinista que entiende al Estado como un ente autárquico y que asume el crecimiento espacial para cumplir con esa característica, la que se traduce políticamente en el espacio vital y plantea, por tanto, que la frontera es un órgano vivo. Ese planteamiento del siglo XIX empieza a adquirir sentido en el siglo XXI producto de guerras, globalización y también de migraciones. La frontera, según Ratzel, podía aumentar a través de la absorción de espacios políticos y culturales de menor capacidad y es

en este punto ratzeliano que la migración, en los términos en que hoy se da, con grandes e incontrolables columnas de migrantes, es una amenaza.

Otra perspectiva está en la soberanía del Estado para abrir, cerrar o regular el acceso al territorio, capacidad que hoy está cuestionada por organizaciones internacionales que imponen políticas respecto del fenómeno y se sociabilizan conceptos como la porosidad de las fronteras o la apertura de fronteras a la cooperación internacional dificultando o negando la capacidad soberana del Estado.

Además de ello, organizaciones internacionales asignan obligaciones al receptor respecto de la integración de los migrantes como queda señalado en las citas siguientes:

*“Un principio establecido del derecho internacional consiste en que todas las personas, sin discriminación, tienen derechos y libertades fundamentales y que recae en los Estados el deber y la responsabilidad primordial de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos y libertades”.<sup>13</sup>*

En la misma línea, el titular de ACNUR, en noticias ONU de noviembre 2022, impone cargas a los Estados receptores como se observa al plantear una petición:

*“Exhorto a todos los Estados a que se solidaricen con Haití y les pido que no devuelvan a la población haitiana a un país extremadamente frágil”.<sup>14</sup>*

11 BAUMAN, Zygmunt. *Extraños llamando a la puerta*: Paidós España, 2016, en Maribel Núñez Cruz, La sociología de Bauman y su rechazo a la política de cerrar puertas y hacer muros; Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXII, núm. 230, mayo-agosto de 2017. pp. 415-420 ISSN-2448-492X, pp. 416.

12 FLORES, Nancy. Flujos migratorios descontrolados “amenazan” seguridad nacional; rescatado del 27/01/2023.

13 *Op. cit.* [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our\\_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-Obligations-of-Migrants-ES.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-Obligations-of-Migrants-ES.pdf).

14 <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516662>, consultada el 28 de enero 2023.

Por tanto, ya no es la frontera ratzeliana del Estado como organismo vivo la que se mueve en un sentido expansionista, son grupos de personas las que vulneran a ese organismo fuerte y activo dejando a la vista la porosidad real del órgano y la dificultad, hoy, de controlar los propios límites del Estado. No es una integración cultural ordenada, es una embestida cultural difícil de aceptar, con los factores de separación social que ello significa y que van desde la formación de *ghettos* (guetos) hasta la xenofobia que aumenta los niveles de violencia; por tanto, una migración como la observamos en muchas partes, es una amenaza al Estado a través de lo que Galtung señala como violencia, que:

*“puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, en términos más genéricos hacia la vida, eudaimonia, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible”,<sup>15</sup> y que, en el caso de los grandes flujos migratorios, lo sufren en el origen, que los obliga a salir y luego lo sufren en el destino, que muchas veces genera rechazo por el impacto cultural que significa.*

Como vemos, este fenómeno, en esos rangos, con esos límites, convierte a la migración en un problema político con distintas variables en su génesis, como pueden ser el cambio de paradigma generado con la caída del Muro de Berlín y luego con la caída de los socialismos reales –como lo decía Stalin–, que abre una nueva visión del mundo y muestra espacios que durante la segunda mitad del siglo XX estuvieron cerrados por otros muros.

Junto con ello, el mundo comienza a ampliar su dimensión al desarrollarse internet y multiplicar la información de lo que sucede en otras partes del planeta que se convierten en atractivas para muchos grupos humanos.



Figura Nº 4: Avalancha migratoria venezolana.

Fuente: <https://www.elblogsalmon.com/>

## Vamos a la política, para observar desde otra perspectiva la profundidad del fenómeno

El punto de inflexión político más cercano y que ya lo hemos señalado, es la caída del Muro de Berlín y el proceso de descomposición y desaparición de la Unión Soviética, lo que marca el fin de la Guerra Fría como paradigma político. Esta situación de transición de un paradigma a otro es detallada por el profesor Celestino del Arenal quien la ordena en dos grandes procesos: el primero es el paso de una sociedad internacional a una mundial y, el segundo, es el paso del conflicto a la cooperación.<sup>16</sup> Se puede agregar a la descripción de Del Arenal, que se revive una confrontación de hace cien años entre el realismo político y el idealismo político sostenido, hoy, por una supranacionali-

15 GALTUNG, Johan. *La violencia: cultural, estructural y directa*, 1990, pp.150; en <https://dialnet.unirioja.es>, consultada en 28 de enero de 2023.

16 DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 2005, pp.16.



dad que busca, en pos de esa sociedad mundial, manejar los problemas mundiales imponiendo la agenda a los Estados o creando organizaciones para mantener la paz entre los Estados, al mejor estilo del pacto Briand-Kellog (1928), que estableció por medio de un instrumento internacional, la renuncia a la guerra, acción que ha sido una constante en la historia de la humanidad antes del pacto y después de él.

Esta ponencia idealista se sostiene en diversas acciones que la sociedad mundial va realizando y justificando. Lo primero que surge al caer las barreras ideológicas es el nuevo paradigma: la globalización, que se presenta al mundo como nuevas opciones y nuevas oportunidades para millones de personas, sin embargo, esa globalización, el comercio mundial, las comunicaciones, Internet, la abrumadora información disponible, etc., invisibiliza muchos problemas que estaban en tratamiento o proceso por los Estados para dar cumplimiento a una agenda global para Estados distintos y sistemas políticos diferentes; de esta forma, el nuevo paradigma afecta las culturas, impacta en los trabajos y en las personas, por ello, el fenómeno migratorio también se ve directamente afectado:

*"... la migración fue uno de los fenómenos sociales que más sufrieron el impacto de la caída del Muro de Berlín. Previo a 1989, las dinámicas migratorias eran muy localizadas y las rutas trazadas muy delimitadas. La inmigración era predominantemente "colonial" (...) Sin embargo, a partir de la caída del*

*Muro de Berlín se generó una apertura sin precedentes en los procesos migratorios, consecuencia también del establecimiento de la globalización. (... los nuevos conflictos sociales acontecidos a raíz del derrumbe soviético estuvieron acompañados por una diversificación de nacionalidades en busca de nuevas geografías)".<sup>17</sup>*

Ese cambio político tan brutal, remece lo que se conoció como la estructura internacional de la Guerra Fría y en particular la ONU, cuya razón de ser original fue la paz y la seguridad mundial, se veía envuelta en críticas y en una búsqueda de reestructuración dado que, con el término de la Guerra Fría, el conflicto armado había pasado a segundo plano, por tanto, el nuevo modelo de cooperación debía superar la lógica de la guerra. Derivado de ese proceso de reconfiguración de objetivos, se da a conocer el año 2000 lo que se denominó la "Declaración del Milenio" y de ella se determinan ocho objetivos que justifican la existencia de la ONU en esta nueva lógica de cooperación:

*"El establecimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio durante una cumbre mundial en 2000 fueron el detonante para que la ONU renaciera ya que las críticas entre los países hacia el organismo eran intensas donde exigían una reforma de fondo."<sup>18</sup>*

En la misma época y bajo el mismo concepto de recuperar, por parte de la ONU la iniciativa estratégica y establecer un cambio de acuerdo con el paradigma de la cooperación, Kofi Annan,

17 RICO, Malacara Ay; YOSAFT, Alan. "Los muros del exilio". Reflexiones sobre las transformaciones de las dinámicas del exilio a raíz de la caída del Muro de Berlín, 2021; Rev. mex. cienc. polít. soc vol.65 N° 238 Ciudad de México ene./abr. 2020 E pub 05-Feb-2021; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

18 <https://www.pactomundial.org.mx/la-doctrina-kofi-annan/>. Además, estos objetivos fueron un pilar sólido por 15 años para que en el año 2015 se establecieran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, los cuales son la columna vertebral de la agenda multilateral hasta el año 2030.



secretario general de la ONU, planteaba algunas ideas que empiezan a impactar hoy en los procesos migratorios debido, fundamentalmente, a que la migración se impone, desde la ONU, como un derecho humano que se sitúa por sobre el derecho particular del Estado y las fronteras<sup>19</sup> ya no son vistas como la fortaleza o la barrera del Estado; por ejemplo:

*“La gente y las culturas se entremezclan cada vez más formando híbridos; los mismos iconos, no importa que sea la escena de una película, o de una pantalla de ordenador, son reconocidos desde Berlín hasta Bangalore; en definitiva, todos somos consumidores de una economía global y estamos influenciados por los mismos cambios políticos, sociales y tecnológicos. Incluso la contaminación, el crimen organizado, y la proliferación de armamentística, nos muestran lo inapreciables que ya son las fronteras: son problemas sin pasaporte que constituyen un enemigo común. Permanentemente estamos conectados, somos interdependientes.”<sup>20</sup>*

Por tanto, ante esa declaración del secretario general de ONU, los Estados menos poderosos asumen las disposiciones que se construyen en la Organización de Naciones Unidas y reemplazan sus agendas por las instrucciones que se derivan de esa organización internacional, justificadas en un discurso de seguridad, humanitario, funcionalista, en que el costo de ello es invisibilizar al Estado y situarlo bajo la presión de una intensa y cada vez mayor supranacionalidad que va restando soberanía al Estado y, consecuentemente, van

aumentando los actores que se desenvuelven en el espacio que le fue restado a los Estados, lo que trae consigo una reformulación de la frontera estatal, que Kofi Annan las define como imperceptibles, invisibles, tal como otros han destacado su porosidad y Borja Niño señala que:

*“El concepto de frontera no admite un único significado. En tanto que productos sociales y políticos, las fronteras son constructos históricos y geográficamente contingentes cuyo significado no puede aislarse del contexto espacial ni temporal en que se producen. Aunque se nos presenten como construcciones naturales e inmutables, las fronteras no tienen un carácter unívoco ni intrínseco, sino que han venido mutando en su forma y significado siguiendo el curso de los acontecimientos y en función de las necesidades políticas de las sociedades de turno.”<sup>21</sup>*

Pareciera, con esta línea argumental (de varios autores), relativizarse el concepto de frontera dada la posibilidad de modificarse en el tiempo, restándole firmeza, y disminuyendo una condición fundamental que es el límite al ejercicio de la soberanía de Estado; por tanto, la relativización de la frontera que parece ser la condición ideológica que se quiere imponer actualmente, significa la relativización o disminución de las capacidades y atribuciones del Estado en su posibilidad autónoma de avanzar hacia el desarrollo.

Sanz, por su parte, plantea que *las fronteras son un espacio en el confín del Estado que permite el*

19 Fernando Frade Merino en una antigua publicación de 1969; *Introducción a la geopolítica*; Ed. compañía bibliográfica española, Madrid, España, pp. 73, señala que “las fronteras han de servir de barreras al paso de las personas... y los Estados la entienden como el límite del ejercicio de su soberanía, por tanto, la frontera es una barrera y es el fundamento a la no injerencia en los asuntos internos de los Estados”.

20 ANNAN, Kofi; *Un mundo con futuro*; <https://www.elmundo.es/anuario/2000/sec/firmas/kan.htm>.

21 NIÑO Arnaiz, Borja (2022); *Ética de las migraciones, fronteras y movilidad humana*; Oximora. Revista internacional de Ética y Política. Núm. 21. JUL-DIC 2022. ISSN 2014-7708. PP. 1-21 DOI: 10.1344/oxi.2022.i21.39374, España. Pp. 4



contacto con el mundo extramuros<sup>22</sup> manteniendo el sentido de una separación entre lo interno y soberano del Estado frente a un espacio más allá. La frontera se plantea como una zona de contacto, no como una zona de transición libre dado que contiene al límite político, generándose muchas veces, crisis debido a la intromisión de las organizaciones supranacionales que relativizan el valor de la frontera en asuntos internos de los Estados. El mejor ejemplo de ello en el último tiempo ha sido el “brexit”:

*“El voto a favor del Brexit no fue causado por “un” solo factor. Más bien, la estrecha decisión del Brexit reflejó una mezcla compleja y transversal de cálculos, emociones y señales. Mientras que algunos de los factores, como las actitudes de la gente hacia la inmigración y sus sentimientos de identidad nacional, se “cocinaron” mucho antes de que comenzara la campaña del referéndum.”*<sup>23</sup>

El análisis de la cita entrega esos intangibles que van contra las decisiones de terceros sobre los problemas propios: *“una mezcla de cálculos, emociones y señales”*; se describe en la cita lo que dice mucho, desde la restitución al reclamo de ser los propios británicos quienes tomen sus decisiones, hasta el control de su soberanía. Se puede complementar esta cita con la percepción de que la integración impuesta a Estados soberanos, no puede hacerse a la fuerza, no es posible romper un diseño conceptual, un símbolo, espiritual, físico –la frontera– que *se hace fuerte con el Tratado de Westfalia (1648), donde se estableció el principio de*

*soberanía nacional y el correspondiente deber de no interferir en los asuntos internos de los otros Estados.*<sup>24</sup> No se puede romper el sentimiento nacional y no se puede invadir la capacidad del Estado de ejercer su soberanía a través de una definición política basada en el poder de una organización; en este caso la UE. En el caso del Brexit, la imposición, por parte de la UE, de cuotas de migrantes en un momento de debilidad económica, sin el aporte de recursos y a partir del autoritarismo supranacional, generó el quiebre entre el Reino Unido y la UE.

Estos fenómenos políticos junto a los movimientos de los flujos migratorios, su intensidad, orientación, dirección, motivación y utilización, han sido uno de los sucesos geopolíticos interesantes de observar. El elemento constitutivo del Estado: “población”, ha marcado una importante diferencia en la construcción de la nacionalidad y la cultura al interior del Estado del siglo XXI, y respecto del tema, esta construcción permanente del Estado bajo la idea de la unidad nacional, de la cultura propia, de la integridad territorial, se encuentra enfrentado al idealismo político imperante a partir del gobierno de Kofi Annan en la secretaría general de la ONU que impone:

En la Agenda 2030 se plantea claramente, entre otras cosas, que *“facilitaremos la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.”*<sup>25</sup> Las necesidades de los refu-

22 SANZ, Jorge. *De la geopolítica global al desarrollo local*; Editorial académica española, España, 2019, pp. 56.

23 CLARKE, Harold. D.; GOODWIN, Matthew y WHITELEY, Paul, *Brexit: why Britain voted to leave the European Union*, Cambridge, University Press, pp. 146, 2017.

24 TAYLOR Lawrence Douglas. El concepto histórico de frontera, 2007. En Niño Arnaiz, B. (2022); Ética de las migraciones, fronteras y movilidad humana; OXIMORA. Revista Internacional de Ética y Política, N° 21, pp. 239.

25 Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, ONU, 2016.



giados, los desplazados internos y los migrantes se reconocen expresamente.

Además de lo anterior, se plantea la migración como un derecho humano, dentro de lo que hoy se ha transformado en la doctrina de los derechos humanos, al explicitar en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia, en el territorio del Estado de su preferencia, lo que reduce la capacidad del Estado de definir sus propias políticas, cuotas, necesidades, capacidades, objetivos, planificación demográfica, etc.

Muchas veces los números, el dato, es lo que permite tener una visión un poco más cercana al proceso global de la migración; es así como ONU Migración entrega muchos datos y, entre ellos señala en su informe 2022:

*“Europa y Asia acogían en 2022 a alrededor de 87 millones y 86 millones de migrantes internacionales, respectivamente, sumando el 61 % de la población mundial total de migrantes internacionales (...)*

*Les seguían América del Norte, con casi 59 millones de migrantes internacionales, equivalentes al 21 % de la población mundial de migrantes, África, con el 9 %, América Latina y el Caribe, con el 5 %, y Oceanía, con el 3 %. (...)*

*En relación con el tamaño de la población de cada región, en 2020 tenían las proporciones más altas de migrantes internacionales Oceanía, América del Norte y Europa, con un 22 %, un 16 % y un 12 % de la población total, respectivamente. La proporción de migrantes internacionales era relativamente pequeña en Asia y África (1,8 % y 1,9 %, respectivamente) y en América Latina y el Caribe (2,3 %).<sup>26</sup>*

El número de **migrantes internacionales ha aumentado** en todas las regiones de las Naciones Unidas, pero ha aumentado en mayor grado en **Europa y Asia** que en otras regiones.

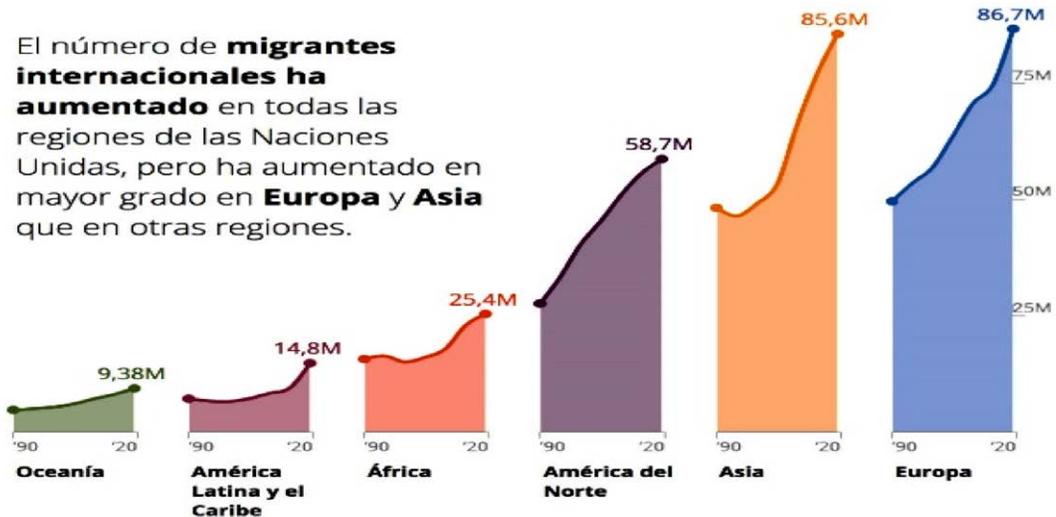


Figura N° 5: Millones de migrantes según informe de la ONU del 2022.

Fuente: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>

26 ONU Migración, Informe sobre las migraciones en el mundo, 2022. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?langES>. Consultada el 10 de febrero de 2023.



## El uso político de los migrantes

Durante mucho tiempo se aceptó la tesis de Huntington respecto a que lo que venía luego de la Guerra Fría, era un choque de civilizaciones:

*“Durante cuarenta y cinco años, el telón de acero fue la línea de fractura fundamental en Europa. Esa línea se ha desplazado varios cientos de kilómetros hacia el este. Ahora es la línea que separa a los pueblos cristianos occidentales, por un lado, de los pueblos musulmanes y ortodoxos por el otro.”<sup>27</sup>*

Con el tiempo transcurrido, el choque de civilizaciones de Huntington sin duda que se materializa, de ello hay innumerables pruebas, y a este choque se suma a ello la relativización que hace del Estado Kofi Annan al señalar *lo inapreciables que son las fronteras*, débiles o invisibles, lo que nos sitúa en una mayor disputa dentro de una sociedad global y que Hobsbawm lo insinúa cuando plantea:

*“Por primera vez una economía mundial universal cada vez más integrada cuyo funcionamiento trascendía las fronteras estatales y, por tanto, cada vez más, también, las fronteras de las ideologías estatales.”<sup>28</sup>*

Hay un punto de unión entre Annan y Hobsbawm, y es la apuesta por la debilidad de las fronteras que es el órgano que protege al Estado; por tanto, esa

jugada orientada al agotamiento de las fronteras, es una forma de debilitar al Estado en su espacio soberano y levantar una supranacionalidad que trascienda la frontera o la capacidad del Estado de ejercer su soberanía; entre otras, el control migratorio.<sup>29</sup>

No hay muchas dudas que el proceso migratorio mundial permite esconder el tráfico de personas, el crimen organizado, el narcotráfico, el contrabando y otras distorsiones ilegales e inhumanas en un fenómeno humano. Dentro de estas anomalías se ha comprobado el uso político de grupos de personas en situaciones límites, con el objeto de agravar conflictos alejados de la migración. Por ejemplo, en el marco de la “fase híbrida” de la guerra Rusia-Ucrania llevada adelante por Rusia como operación militar especial y sus aliados, Polonia se transformó en la puerta de salida de miles de ucranianos. Bielorrusia, aliado ruso, tensa la situación y aprovecha el momento para reaccionar contra sanciones impuestas por la UE ante graves violaciones a los DD.HH. y de paso ocultar al interés público, los preparativos rusos y los movimientos de tropas.

*“(Bielorrusia) Traslada refugiados –en su mayoría procedentes de Medio Oriente, pero también de países más lejanos como Cuba– padeciendo condiciones inhumanas en bosques cada vez más gélidos, y al menos 12 murieron intentando entrar a la UE.*

27 HUNTINGTON, Samuel. *El choque de civilizaciones*, Ed. Paidós Ibérica, España, 1997, pp. 23.

28 HOBBSAWN, Eric. *Historia del siglo XX*, Ed. Crítica, Grupo Planeta, Buenos Aires, Argentina, 2012, p. 18.

29 Consecuencialmente a la debilidad estatal que conlleva el atenuar el valor de la frontera, se relativiza el concepto de territorio que ya se utiliza con el objeto de identificar espacios interiores con un valor social, étnico o político mirados de forma independiente del Estado nacional, convirtiéndose en factores que también van debilitando el concepto de Estado nación al entregar la posibilidad de la autodeterminación como lo establece el convenio 169: Es un derecho que todos los pueblos tienen (véase el artículo 1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Sociales y Culturales). Este concepto incluye situaciones que van desde formas de autogobierno a nivel local hasta el establecimiento de Estados independientes. Organización Internacional del Trabajo, <https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenos/conten.htm>; consultada el 01 de febrero de 2023.

*Autoridades de Occidente creen que el gobierno bielorruso ha enviado los migrantes a la frontera en respuesta a sanciones internacionales que recibió por abusos a los derechos humanos.*<sup>30</sup>



Figura Nº 6: Crisis migratoria frontera Bielorrusia con Polonia.

**Fuente:** [www.rtve.es](http://www.rtve.es)

*“Condenamos con fuerza el uso por parte del régimen de (Alexander) Lukashenko de migrantes inocentes como arma política, como un esfuerzo de desestabilización”, dijo el secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken.*<sup>31</sup>

La Unión Europea confirma esta situación pidiendo directamente a los Estados miembros que adopten nuevas sanciones y EE.UU. pide a Bielorrusia que “detenga” la “manipulación” de los flujos migratorios hacia Europa.<sup>32</sup>

A partir de las evidencias, se hace difícil pensar que las columnas de personas como las de la figura, o aquellos que se lanzan al Mediterráneo en botes

o barcos menores, arrendados, sean espontáneas como producto de la desesperación familiar o individual o producto del derecho humano a migrar. Tiene toda la forma de una acción concertada para generar un efecto político en un conflicto político; en este caso específico de las columnas centroamericanas, se formaron contra “el muro” del presidente Trump y hoy contra el presidente Joe Biden y su política migratoria. Hay en estos actos y en particular en la columna de la figura de referencia, una intencionalidad política que en su bajada de título o descripción original se representa como *“la mayor (columna) conformada este año, y coincide con el desarrollo esta semana (junio 2022), de la Cumbre de las Américas, la cita que reunirá a representantes de países del continente en Los Ángeles para hablar, entre otras cosas, de cómo gestionar de forma conjunta los crecientes flujos migratorios.*<sup>33</sup>



Figura Nº 7: Columna de migrantes centroamericanos

**Fuente:** <https://www.lavoz.com.ar>

Lo señalado demuestra que existe un uso político de la migración, que hay un uso político de la

30 Crisis Polonia-Bielorrusia; <https://www.rtve.es/noticias/20211116/crisis-migratoria-polonia-bielorrusia-frontera-migrantes-refugiados-ue-canonas-agua/2225389.shtml>; consultada el 28 de enero de 2023.

31 LISSARDY, Gerardo, BBC News Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59530814>, consultada el 28 de enero de 2023.

32 *Op. cit.* Crisis Polonia-Bielorrusia.

33 PESCE Fernanda, Migrantes latinoamericanos avanzan en caravana hacia Estados Unidos; <https://www.lavoz.com.ar/mundo/migrantes-latinoamericanos-avanzan-en-caravana-hacia-estados-unidos/> consultada el 28 de enero de 2023.



desesperación humana por agentes que buscan conseguir dividendos u objetivos políticos. A la luz de hechos como los descritos, se impone una *cuestión* racional que impide asumir el fenómeno migratorio solo como un problema ético o un problema absoluto de derechos humanos y no contaminado con el logro de objetivos político-ideológicos; por tanto, no parece correcto que una supranacionalidad que impulsa una agenda con sus propios objetivos, entre ellos la liberación de los flujos migratorios a través de la "porosidad" o "lo inapreciable" de las fronteras, además impida o ponga normas al Estado receptor respecto de la aplicación de medidas que regulen la migración.

Durante el gobierno del presidente Donald Trump, el tema migratorio fue relevante tanto por el flujo permanente de columnas contra la frontera sur de EE.UU., como por el trato y las medidas adoptadas por EE.UU. al respecto.

Recordemos que permanentemente durante su gobierno, el presidente Trump trató a los migrantes de narcotraficantes; hoy un presidente demócrata en Estados Unidos, adversario político del presidente Trump como el presidente Joe Biden, en su cuenta 2023 destacó que durante su gobierno se han detenido 8.000 traficantes de personas y se han incautado más de nueve toneladas de fentanilo, el potente opiáceo sintético, en los últimos meses (<https://elpais.com/>)

Derivado de la constatación del problema, el presidente Joe Biden designa, a cargo de encontrar una solución al problema migratorio,

a su vicepresidenta Kamala Harris y, en cuenta a la nación el 2023, el presidente Joe Biden ha destacado la reducción de migrantes y ha exigido al Congreso que se involucre en el problema: *"Los problemas fronterizos de Estados Unidos no se solucionarán hasta que el Congreso actúe"*<sup>34</sup> y eso significa aprobar una serie de medidas como que la cuota de migrantes se limitará a quienes tengan a un patrocinador financiero que ya esté en EE.UU. con un cupo que ha fluctuado entre veinte mil y treinta mil para los años 2023 y 2024. Una segunda frase del presidente Biden respecto del necesario involucramiento del Congreso en el problema, tiene relación con esta porosidad o el concepto de inapreciable utilizado por Annan, respecto de la frontera y es que *"Si no aprueban mi reforma inmigratoria integral, al menos aprueben mi plan para proporcionar el equipo y los agentes para asegurar la frontera"*<sup>35</sup> Sigue siendo la frontera el órgano que protege el territorio de Estados Unidos y el presidente se ocupa en asegurarse de ello.

Otra derivada del tema tratado es el concepto de migración irregular para referirnos a aquellas personas que entran a un territorio sin cumplir las leyes del Estado receptor, lo que objetivamente es un delito o, al menos una falta, sin embargo, existe una escuela que justifica la violación de la frontera con recursos retóricos:

*"La migración irregular es esencialmente una consecuencia del desequilibrio entre la demanda laboral en los países de destino y la capacidad o la voluntad de los gobiernos a establecer los canales legales de migración"*<sup>36</sup>

34 Nota en Deutsche Welle: Biden se refiere a China y a Ucrania en discurso conciliador ante el Congreso; <https://www.dw.com/es/biden-se-refiere-a-china-y-a-ucrania-en-discurso-conciliador-ante-el-congreso/a-64637797>, consultada el 14 de febrero de 2023.

35 *Ibidem*.

36 CASTLES, Stephen. Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales Migración y Desarrollo, vol. 7, núm. 15, 2010, pp. 49-80 Red Internacional de Migración y Desarrollo Zacatecas, México. Pp. 49.



Y, sin duda el migrante se incorpora de alguna forma a la fuerza de trabajo. Al ser irregular lo hace de manera ilegal, por tanto, la supranacionalidad impone la carga al Estado receptor con indicaciones como: los países en desarrollo, que albergan más de una tercera parte de los migrantes internacionales, deben hacer más para maximizar el impacto económico de la migración, señala el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo.<sup>37</sup>

## Algunas ideas finales

No existen dudas respecto a que la migración es un fenómeno humano que ha acompañado la existencia del hombre y ha dado paso al poblamiento del mundo. Cada etapa de la historia ha tenido sus flujos, sus razones, sus volúmenes, su dirección y, no es el tiempo de mirar atrás y juzgar lo que sucedió simplemente porque las motivaciones, el paradigma, las reglas del juego eran otras.

El fenómeno de hoy mantiene esa necesidad humana de buscar mejores condiciones para desarrollarse y vivir, sin embargo, está cubierto de asuntos ideológicos que lo transforman en una amenaza geopolítica restando esa razón humana que se asumía naturalmente.

El cambio de paradigma ha impactado directamente en el Estado. El término de la Guerra Fría y la ilusión de un mundo regido por la cooperación, dio paso a un funcionalismo idealista con una sobrepoblación de organizaciones que ocuparon

los espacios soberanos del Estado y se hicieron cargo de la agenda internacional restando la posibilidad de diseñar, dentro del Estado, por ejemplo, proyectos de largo plazo, fundamentalmente por las urgencias de una agenda internacional que no necesariamente incorpora los problemas del Estado que asume esa agenda.

Uno de esos problemas de agenda internacional es la migración. Durante la Guerra Fría los Estados controlaban sus fronteras y adoptaban decisiones soberanas dentro del espacio ideológico que habitaban; al terminar ese paradigma o modelo, las organizaciones internacionales propias de la Guerra Fría quedaron fuera de norma. La seguridad y la paz mundial se asumían como logradas, por tanto, la cooperación debía regular las actuaciones internacionales, lo que dejaba fuera de juego al sistema ONU.

El secretario general Kofi Annan asumió el desafío y diseñó una fórmula destinada a superar los problemas de pobreza dura, estructural, que se asomó en el África Subsahariana, estableciendo agendas de trabajo a partir de objetivos orientados a la salud, a la mujer, a la pobreza y al desarrollo. De esa agenda, se fue estableciendo un sinfín de disposiciones, resoluciones y en definitiva el control de los espacios soberanos del Estado; entre ese sinfín de disposiciones se refuerza desde la ONU la declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y se impone a los Estados como la piedra angular de su política.

En esa lógica, la migración vista como un derecho humano, particularmente desde la dignidad y el

---

37 El Centro de Desarrollo de la OCDE y la OIT llaman a aprovechar la contribución de los migrantes a fin de fomentar la transformación económica; en <https://www.oecd.org/dev/migration-development/centro-desarrollo-ocde-oit-llaman-aprovechar-contribucion-migrantes-fin-fomentar-transformacion-economica.htm>; consultada el 28 de enero de 2023.



valor de la persona humana impacta con el derecho del Estado de establecer sus propias normas y vemos, a partir de un fenómeno humano como el derecho a migrar, la colisión de dos derechos que han resultado en muros, alambradas, brexit, xenofobia, uso de migrantes como proyectiles, crimen organizado y otras derivadas criminales que no se han tratado desde una supranacionalidad que interviene en los Estados para llevar adelante su agenda, pero sin las herramientas necesarias para enfrentar el problema.

La migración desde una perspectiva geopolítica, en un mundo global, dominado por un funcionalismo supranacional, es un fenómeno que dificulta el desarrollo de los elementos constitutivos del Estado y contribuye a aumentar aquellas fallas de un Estado territorial, fundamentalmente por la fragmentación que se genera por la intromisión de actores externos como otras culturas, ideologías, supranacionalidad, globalización de la política y la debilidad asignada a la frontera estatal.

Pareciera que la solución no está en reducir al Estado, es devolverle las competencias para que pueda, desde lo local, asumir y enfrentar el problema con los recursos que posee, a la velocidad que pueda y con las regulaciones que el caso amerite.

## Bibliografía

ACNUR, disponible en: <https://www.acnur.org/el-acnur.html>

BAUMAN, Zygmunt. Extraños llamando a la puerta.: Paidós España, 2016, en Maribel Núñez Cruz, La sociología de Bauman y su rechazo a la política de cerrar puertas y hacer muros; Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad

Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXII, núm. 230 Ò"mayo-agosto de 2017 Ò pp. 415-420 Ò ISSN-2448-492X

BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

CASTLES, Stephen. Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales Migración y Desarrollo, vol. 7, núm. 15, 2010, pp. 49-80 Red Internacional de Migración y Desarrollo Zacatecas, México, 2010.

CLARKE, Harold. D.; GOODWIN, Matthew y WHITELEY, Paul. *Brexit: why Britain voted to leave the European Union*, Cambridge, University Press, 2017.

CLEMENTE, Anabel. Con 2.8 millones, Obama es el que más ha deportado indocumentados, 2016, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-millones-obama-es-el-que-mas-ha-deportado-indocumentados/>

DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 2005.

DW, disponible en: <https://www.dw.com/es/ue-acuerdo-sobre-refugiados-con-turqu%C3%ADa-bajo-amenaza/a-51835062>, rescatado el 28/01/2023.

FLORES, Nancy. Flujos migratorios descontrolados "amenazan" seguridad nacional, 2016; disponible en: <https://contralinea.com.mx/portada/flujos-migratorios-descontrolados-amenazan-seguridad-nacional/> 27/01/2023.

FRADE Merino, Francisco. *Introducción a la geopolítica*; Ed. compañía bibliográfica española, Madrid, España, 1969.



- GALTUNG, Johan. La violencia: cultural, estructural y directa, 1990; <https://dialnet.unirioja.es>
- HARARI, Yuval. De animales a dioses; Ed debate, 11ava edición, Chile, 2018.
- HOBBSAWM, Eric. Historia del siglo XX, Ed, Crítica, Grupo Planeta, Buenos Aires, Argentina, 2012.
- HUNTINGTON, Samuel. El choque de civilizaciones, Ed. Paidós Ibérica, España, 1997.
- IOM Thematic Paper, disponible en: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our\\_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-Obligations-of-Migrants-ES.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-Obligations-of-Migrants-ES.pdf)
- OECD.ORG/, disponible en: <https://www.oecd.org/dev/migration-development/centro-desarrollo-ocde-oit-llaman-aprovechar-contribucion-migrantes-fin-fomentar-transformacion-economica.htm>
- LIPTAK, Kevin; FLORES, Rosa; ASHLEY, Killough; ALVAREZ, Priscilla, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/01/05/biden-plan-fronterizo-aceptar-30-000-migrantes-por-mes-cuba-haiti-nicaragua-venezuela-trax/>
- LISSARDY, Gerardo, BBC News Mundo, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59530814>
- OIM, disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>
- OIT:1999, disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/conten.htm>
- OMS: 2018, disponible en: [development-goals-\(mdgs\)#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio%20de,se%20derivan%20de%20esa%20](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs)#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio%20de,se%20derivan%20de%20esa%20)
- ONU Migración, disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>
- ONU, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes; Asamblea General, Septuagésimo primer período de sesiones Temas 13 y 117 del programa 16-16163 (S) \*1616163\* Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016.
- NIÑO Arnaiz, Borja. Ética de las migraciones, fronteras y movilidad humana; Oxímora. Revista internacional de Ética y Política. Núm. 21. jul.-dic. 2022. ISSN 2014-7708. PP. 1-21 DOI: 10.1344/oxi. 2022. i21.39374, España.
- PESCE, Fernanda. Migrantes latinoamericanos avanzan en caravana hacia Estados Unidos, disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/mundo/migrantes-latinoamericanos-avanzan-en-caravana-hacia-estados-unidos/>
- RICO Malacara, Ay. "Los muros del exilio". Reflexiones sobre las transformaciones de las dinámicas del exilio a raíz de la caída del Muro de Berlín; Rev. mex. cienc. polít. soc vol.65 N° 238 Ciudad de México ene./abr. 2020 E pub 05-Feb-2021; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- SANZ, Jorge. De la geopolítica global al desarrollo local; Editorial académica española, España, 2019.
- TAYLOR Lawrence, Douglas. El concepto histórico de frontera. En Niño Arnaiz, B. (2022); Ética de las migraciones, fronteras y movilidad humana;



OXÍMORA. Revista Internacional de Ética y Política,  
Nº 21, jul.-dic., 2022.

2023-en-vivo-biden-llamara-a-la-colaboracion-  
con-los-republicanos.html

<https://www.vozpopuli.com/>; [https://www.vozpopuli.com/memesis/migraciones-refugiados-mapas-migraciones-refugiados-mapas\\_0\\_920008037.html](https://www.vozpopuli.com/memesis/migraciones-refugiados-mapas-migraciones-refugiados-mapas_0_920008037.html)

<https://www.rtve.es/>; <https://www.rtve.es/noticias/20211108/polonia-refuerza-frontera-bielorrusia-ante-llegada-inmigrantes/2219580.shtml>

<https://elpais.com/> 2017; [https://elpais.com/internacional/2017/01/12/estados-unidos/1484257647\\_081706.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/12/estados-unidos/1484257647_081706.html)

<https://www.dw.com/>; <https://www.dw.com/es/biden-se-refiere-a-china-y-a-ucrania-en-discurso-conciliador-ante-el-congreso/a-64637797>

<https://worldmigrationreport.iom.int/>; <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

<https://news.un.org/>; <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516662>

<https://elpais.com/>; <https://elpais.com/internacional/2023-02-07/discurso-del-estado-de-la-union->

[www.rtve.es](https://www.rtve.es/); <https://www.rtve.es/noticias/20211116/ crisis-migratoria-polonia-bielorrusia-frontera-migrantes-refugiados-ue-canones-agua/2225389.shtml>

# Migración desde el Triángulo del Norte, su paso por México hacia Estados Unidos: un análisis situacional

Angie Mera Escobar<sup>1</sup>

## Resumen

La cantidad de personas que se dirigen desde los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) a Estados Unidos de América en busca de una nueva vida y oportunidades es significativa. Esto, a pesar de que la pandemia del COVID-19 detuvo la libre movilidad y las personas se vieron afectadas por las medidas tomadas por los Estados en el marco de esta emergencia sanitaria. En este contexto, se encuentra que los procesos migratorios que se dan son de diferente magnitud y tipo: migrantes regulares, irregulares o refugiados quienes han salido de sus países de origen huyendo de una crisis económica, social y securitaria sin fin. Al iniciar su viaje y conforme estos actores atraviesan las fronteras de varios países, se enfrentan a un sinnúmero de amenazas que ponen en riesgo su vida y la de sus familias. Lo anterior ha puesto en evidencia una creciente necesidad de establecer políticas que garanticen los derechos humanos de quienes están en una situación de clara vulnerabilidad, pero también exige a los gobiernos tomar acciones que mejoren la situación interna de cada país.

## Abstract

The amount of people who go from the countries of the Northern Triangle (El Salvador, Guatemala and Honduras) to the United States of America in search of a new life and opportunities is significant. This, despite the fact that the COVID-19 pandemic stopped free mobility and people were affected by the measures taken by the states in the framework of this health emergency. In this context, it is found that the migratory processes that

1 Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas en Quito, Ecuador. Magister en Relaciones Internacionales, Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Con experiencia profesional en el sector público.



### Palabras clave

Migración irregular  
Pobreza  
Inseguridad

### Keywords

Irregular migration  
Poverty  
Unsafety



occur are of different magnitude and type: regular migrants, irregular migrants or refugees who have left their countries of origin fleeing from an endless economic, social and security crisis. At the beginning of their journey and as these actors cross the borders of various countries, they face countless threats that put their lives and the lives of their families at risk. The foregoing has revealed a growing need to establish policies that guarantee the human rights of those who are in a situation of clear vulnerability, but also requires governments to take actions that improve the internal situation of each country.

## Introducción

El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) indica que, en el año 2000 el número de migrantes internacionales fue de 173.230.585 correspondiente al 2.8 % de la población mundial: mientras que, en el 2020 la cifra fue

de 280.598.105 equivalente al 3.6 %. Esto evidencia que, conforme ha pasado el tiempo la cantidad de personas que han migrado se ha incrementado. De igual manera, este documento indica que, desde hace 50 años, Estados Unidos de América, ocupa el primer lugar entre los principales países de destino con más de 51 millones de migrantes internacionales. El siguiente gráfico sustenta lo descrito aquí:<sup>2</sup>

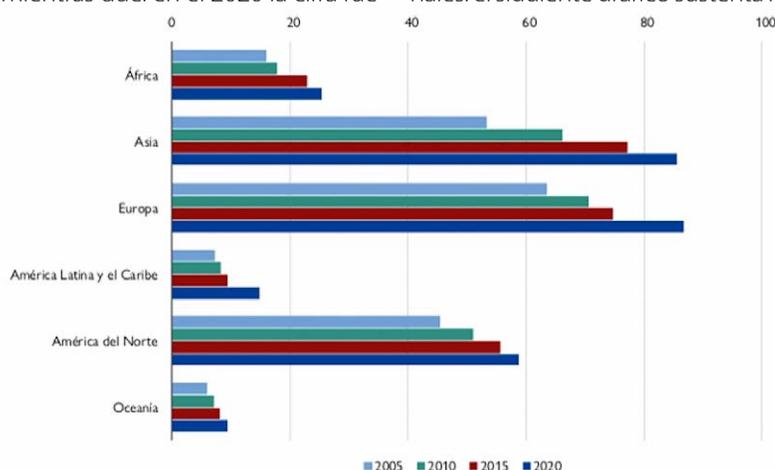


Gráfico N° 1: Migrantes internacionales, por principal región de residencia (2005-2020/millones)

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, explica que, en el año 2015, alrededor de 3,5 millones de personas de los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) vivían en Estados Unidos. En 2021, la cifra

aumentó a 4,6 millones, lo que representa un aumento del 31 % en seis años.<sup>3</sup> La información presentada, evidencia que los flujos migratorios desde estos países hacia Estados Unidos, han sido constantes durante las últimas décadas, y

2 OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 (en línea). Ginebra. Consultado el 5 de abril de 2023. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>.

3 CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México, Ciudad de México. Consultado el 28 de marzo de 2023. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf).



aunque no han sido uniformes, en los últimos años han aumentado.

Asimismo, el Instituto Nacional de Migración de México (INM), establece que durante el 2015 se registraron 107.000 personas provenientes del triángulo del norte que pasaron por México rumbo a Estados Unidos. En el 2016, este número aumentó a 137.000 personas, en el 2017 se registraron 172.000, en el 2018 la cantidad de migrantes ascendió a 192.000, en el 2019 142.000 y en el año 2020, a pesar de las restricciones de viaje impuestas por la pandemia del COVID-19, se registraron 81.000 personas. Hasta el primer trimestre del 2022 se han registrado 56.000 personas migrantes provenientes del triángulo del norte,<sup>4</sup> lo que indica que la migración sigue siendo un fenómeno vigente. En este punto es importante mencionar que, debido a la cantidad de personas que se movilizan por pasos ilegales, el monitoreo se hace dificultoso y estos datos podrían tener una variación.

Con la información presentada se puede decir que la migración de personas provenientes de los países del Triángulo del Norte a Estados Unidos a través de México, representa un fenómeno complejo que ha sido objeto de estudio durante décadas y ha suscitado un gran debate en la sociedad y en la política de estos países. Así, se observa que desde el 2015 hasta el 2022 se han registrado flujos migratorios significativos, con un aumento en el número de personas que han emprendido un peligroso viaje hacia el norte; la pobreza y el crimen organizado son las principales amenazas a las que la población se enfrenta a nivel interno

y son los motivos por los cuales estas personas huyen de sus países.

En consecuencia, el presente artículo hará un análisis situacional sobre la migración de los tres países del Triángulo del Norte hacia Estados Unidos, a través de un acercamiento a las principales causas de la migración de esos tres Estados. Para esto, se estudiarán los términos que se utilizan en el marco de esta problemática y el significado de estos. Finalmente, se hará un análisis de la situación de México como país de tránsito y las principales problemáticas que se viven ahí.

Para iniciar, la OIM indica que la migración supone el proceso de trasladarse de un lugar a otro, por ejemplo: de una zona rural a una ciudad, de un distrito o provincia de un determinado país a otro del mismo país o de un país a otro. Mientras que un migrante internacional, es una persona que cambia de país y de residencia habitual, en ocasiones, se ha establecido que no todos los migrantes realizan alguna forma de migración, es decir que, se pueden considerar migrantes a personas que nunca han migrado, como los hijos de padres nacidos en el extranjero, quienes suelen ser denominados migrantes de segunda o tercera generación. A veces, las autoridades pueden incluso calificar a estas personas de migrantes irregulares.<sup>5</sup>

Así, un migrante irregular es una persona que ha ingresado a otro país sin la documentación legal necesaria y sin seguir los procedimientos de inmigración adecuados. Este tipo de migrante también puede haber excedido su tiempo de

4 Instituto Nacional de Migración. Estadísticas de Regulación Migratoria. (en línea). 2023. México. Consultado el 3 de marzo de 2023 Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-de-regulacion-migratoria>

5 OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 (en línea). 2022. Ginebra. Consultado el 5 de abril de 2023. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>.



estadía legal o ha violado otras leyes migratorias. En muchas ocasiones, estas personas se han visto expuestas a situaciones de explotación, abuso y vulnerabilidad, ya que se les niega el acceso a servicios básicos, son utilizados por el crimen organizado o simplemente son tratados como criminales. Por otra parte, un migrante regular es una persona que ha obtenido la documentación necesaria para ingresar y residir en otro país de manera legal, generalmente a través de un proceso de solicitud de visa y permisos de trabajo. Estos migrantes suelen tener acceso a servicios básicos, como atención médica y educación, y están protegidos por las leyes del país que los recibe.

Finalmente, se encuentran los refugiados, quienes están en capacidad y derecho a una protección internacional específica. Son personas que han huido de su país de origen debido a la persecución, el conflicto armado, la violencia generalizada o la violación grave de los derechos humanos. Los refugiados necesitan protección internacional ya que no pueden regresar a su país de origen, debido a los riesgos para su seguridad y bienestar. Estas personas, pueden solicitar asilo en otro país y, si se les concede, pueden obtener permiso de residencia y otros derechos legales.<sup>6</sup>

En consecuencia, la manera en cómo se distinga a cada persona que se ha movilizad desde su país de origen determinará las situaciones legales y humanitarias a las que se enfrentará. Así, es importante decir que cuando una persona se caracteriza por ser un migrante regular, las

oportunidades a las que se enfrentará para acceder a un mejor nivel de vida serán mayores. Sin embargo, cuando se comparan las oportunidades que tiene un migrante irregular, quien desde su país de origen ha tenido escasas posibilidades de tener una vida digna, el panorama es oscuro e incierto ya que su estatus de ilegalidad, no solo no le garantizará una verdadera protección de sus derechos humanos, sino que su camino será peligroso y desafiante. En consecuencia, a lo largo de este documento, se analizará la situación de los migrantes irregulares y refugiados que salen desde los países del Triángulo del Norte hacia Estados Unidos y pasan por México.

## ¿Por qué migra la población de los países del Triángulo del Norte?

Del año 2016 al 2021, el desplazamiento forzado interno y transfronterizo creció significativamente en América Central y México. La confluencia de factores económicos, políticos, sociales y ambientales ha llevado a una situación de creciente violencia crónica e inseguridad, que ha obligado a que un número cada vez mayor de desplazados internos, refugiados y solicitantes de asilo abandonen sus hogares. Aproximadamente, al 2021 eran 514.684 refugiados y solicitantes de asilo provenientes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.<sup>7</sup>

El crimen organizado y la pobreza son dos factores que influyen en la migración desde los países del Triángulo del Norte de Centroamérica. Ahí la población ha padecido violencia, falta de oportu-

6 ACNUR. 2023 (fecha de consulta 27 de marzo de 2023). Disponible en: <https://www.acnur.org/refugiados.html>

7 UNHCR. Facing the Challenges of Forced Displacement in Central America and Mexico. (en línea) 2021. Consultado el 1 de abril de 2023 Disponible en: [https://www.acnur.org/61737c4f4#\\_ga=2.189177314.893276410.1680902699-685876230.1680902699](https://www.acnur.org/61737c4f4#_ga=2.189177314.893276410.1680902699-685876230.1680902699)



nidades laborales, amenaza y asedio del crimen organizado y hasta a veces del propio Estado.<sup>8</sup> En lo que respecta a temas de seguridad, *Insight Crime* indica que, en El Salvador, se encuentran las dos pandillas callejeras más peligrosas de la región, la Mara Salvatrucha (MS13) y Barrio 18, que tienen un estimado de 60.000 miembros combinados con gran influencia en Honduras y Guatemala. Estas pandillas se dedican principalmente a la extorsión, el secuestro y la distribución interna de drogas; y, junto con otros grupos criminales presentes en la región del Triángulo del Norte, manejan rutas que son utilizadas para el tráfico de personas, armas y drogas ilícitas.<sup>9</sup>

Además, la política de seguridad implementada por el gobierno de Nayib Bukele en El Salvador, ha hecho que pandilleros o expandilleros huyan de ese país. Por lo que, la denominada guerra contra las pandillas ha llevado a Honduras, Guatemala y México, a reforzar la seguridad fronteriza y a multiplicar los operativos, que ya reportan detenciones y deportaciones.<sup>10</sup>

Por otro lado, están los niveles de inseguridad en Guatemala, causados por la presencia de varias organizaciones criminales que están entre las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica e incluyen exmilitares, miembros activos de las agencias de inteligencia de la policía, así como

funcionarios públicos y narcotraficantes. Igualmente, en este país el secuestro, la extorsión, el tráfico de armas, las redes de adopción ilegales y los delitos ambientales se desarrollan a gran escala. Este país tiene una de las tasas de homicidio más altas de América Latina por el accionar de grupos de México, Colombia y otras naciones centroamericanas con la que trabajan en conjunto y se han expandido a través del desarrollo de otras economías criminales.<sup>11</sup>

Finalmente, se encuentra Honduras, un lugar en donde también están presentes las pandillas MS13 y Barrio 18, operando en áreas urbanas como Tegucigalpa o San Pedro Sula o en áreas rurales cercanas a la frontera con El Salvador. Ambas bandas se dedican a la extorsión, al microtráfico y mantienen un importante control dentro de los centros penitenciarios del país. Este país es uno de los centros de operaciones más importantes del narcotráfico entre Sudamérica y México y se ha convertido en una nación de tránsito en la que los grupos criminales, protegidos por el sistema político, han desarrollado gran capacidad para la ejecución de actividades ilegales.<sup>12</sup> Solo en el año 2022, el 9 % de la población fue víctima de extorsión y según la ACNUR esto ocasionó que, para enero del 2023, alrededor de 247.000 personas sean desplazadas por violencia.<sup>13</sup>

8 ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Javier. Migración Centroamericana y pandemia: las (des-)razones de la seguridad. (2022). México: JURIS TANTIUM.

9 INSIGHT CRIME. El Salvador Profile. (en línea). 2020. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/el-salvador/>

10 BBC Mundo. (en línea). 2023. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65072303>

11 INSIGHT CRIME. Guatemala Profile (en línea) 2021. Consultado el 01 de abril de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/guatemala-organized-crime-news/guatemala/>

12 INSIGHT CRIME. Honduras Profile (en línea). 2021. Consultado el 05 de abril de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/honduras-organized-crime-news/honduras/>

13 ACNUR. Honduras Informe operacional. (en línea) 2023. Consultado el 30 de marzo de 2023. Disponible en: [www.unhcr.org/honduras](http://www.unhcr.org/honduras)



Lo mencionado en párrafos anteriores, pone en evidencia que la región centroamericana está inmersa en una situación compleja de violencia, narcotráfico, pandillas, disponibilidad de armas de fuego, falta de oportunidades y desconfianza en las instituciones judiciales y de seguridad. Las organizaciones delincuenciales amenazan constantemente a la población y mantienen “zonas de control”, donde cobran impuestos a los propietarios de pequeños y medianos negocios y obligan a sus habitantes a no salir de sus casas en ciertas horas del día.<sup>14</sup>

Es evidente que, durante años, en los tres países del Triángulo del Norte, la población se ha enfrentado a una crisis de seguridad que no muestra signos de mejora. La sociedad se ve amenazada por el accionar de actores estatales y no estatales, debido a que en esta región hay altos niveles de corrupción. Si bien en el Salvador la situación ha mejorado, no se puede dejar de mencionar que estas políticas han generado un efecto globo que ha desencadenado un importante desplazamiento de grupos criminales que delinquen y amenazan a la población de los países vecinos e incluso a las personas que migran hacia el norte. La realidad es que, conforme pasa el tiempo estos países son lugares en los que la gente no puede mantener un nivel de vida tranquilo por lo que, la migración se ha convertido en una de las opciones más lógicas y buscadas.

A continuación, se abordará la pobreza cómo una de las causas por la que la gente migra hacia América del Norte. En Honduras y Guatemala, los

índices de pobreza son del 74 % y 68 % respectivamente. Gran parte de los migrantes de los países del Triángulo del Norte provienen fundamentalmente de sectores rurales. Además de los altos índices de pobreza, se encuentra que, en estos territorios, hay una alta vulnerabilidad a fenómenos climáticos como huracanes, terremotos y sequías, que hacen que se colapsen los medios de vida de millones de personas. Es por esta razón que esa parte de la población es más sensible a las crisis económicas, políticas e incluso climatológicas, ya que la principal fuente de actividad económica en los tres países de esta región, provienen de las actividades agrícolas: 33,3 % en Guatemala y Honduras y 34,5 % en El Salvador.<sup>15</sup>

Así, la migración desde los países del Triángulo del Norte se debe a una serie de factores interrelacionados, cómo se viene diciendo a la pobreza que, en estos casos está estrechamente ligada con los niveles de inseguridad y violencia. Según datos del Banco Mundial, en Honduras en el año 2019 el 64,3 % de la población vivió por debajo del umbral de la pobreza, y el 45,6 % en situación de pobreza extrema. En Guatemala, la pobreza también es un problema grave, en ese mismo año, el 59,3 % de la población vivía en situación de pobreza y el 23,4 % vivía en situación de pobreza extrema. En El Salvador, la pobreza extrema ha disminuido, pero sigue siendo un problema significativo porque en el 2019, el 29,2 % de la población vivía por debajo del umbral de la pobreza. Por consiguiente, la pobreza extrema es un problema grave en estos países y afecta la calidad de vida de las personas,

---

14 HENAO Castrillón, Kelly Johana e HINCAPIÉ García, Alexander. Migrantes centroamericanos en tránsito por México ¿Primacía de los Derechos Humanos o de los capitales? (2019). *El Ágora USB*, 19(1). 231-243. DOI: <https://doi.org/10.21500/16578031.4128>.

15 CEPAL. Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica, (en línea). 2018. Santiago. Consultado el 24 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44292-atlas-la-migracion-paises-norte-centroamerica>



limitando su acceso a servicios básicos como la salud y la educación.<sup>16</sup>

En base a lo descrito anteriormente, cabe indicar que estas condiciones estructurales de pobreza y violencia social derivan en una caída de las expectativas de vida y bienestar que percibe la población en los países del Triángulo del Norte. Tal es así que, en el caso de Honduras, en el año 2004 el 60 % de los habitantes tenía buenas expectativas de bienestar para sus hijos. Sin embargo, estas expectativas han mostrado un continuo deterioro a lo largo de los últimos años ya que actualmente, menos del 30 % de la población espera que sus hijos tengan mejores condiciones de vida que ellos mismos. Algo similar sucede con los habitantes de El Salvador y Guatemala, en donde la percepción de la población es cada vez menos optimista.<sup>17</sup>

En resumen, la pobreza y el crimen organizado son problemas graves y comunes en los países del Triángulo Norte de Centroamérica y son factores que influyen en la migración. La falta de acceso a servicios básicos, la carencia de oportunidades económicas y laborales y las constantes amenazas a la seguridad de la población, generan una sensación de desesperanza que ha contribuido a profundizar la migración internacional indocumentada e irregular. La gran mayoría se desplaza hacia Estados Unidos con la esperanza de obtener mejores perspectivas de

vida y buscar el “sueño americano”. Sin embargo, en el trayecto para llegar a su lugar de destino, las personas deben superar los obstáculos que implica cruzar la frontera norte y sur de México, debido a las extremas medidas de vigilancia impuestas por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses.<sup>18</sup>

## México, un país de tránsito con caminos peligrosos hacia Estados Unidos

México se encuentra ubicado en la parte meridional de América del Norte, limita al norte con los Estados Unidos de América con una frontera de 3.155 km, al sur comparte una línea fronteriza de 958 km con Guatemala y 276 km con Belice. Este país es la ruta principal por la que los migrantes provenientes del Triángulo del Norte se movilizan. Normalmente las personas siguen las rutas ferroviarias de México, lo que conlleva evidentes riesgos a su salud e integridad física. Hasta fines de la década pasada, la ruta más usada era la del Golfo y en menor medida el centro de México. Sin embargo, para evitar los riesgos que representan la violencia de grupos y mafias organizadas (narcotráfico, delincuencia común, mafias de extorsionadores y secuestros), muchos han optado por seguir la ruta del occidente, y pasar por Jalisco y Guadalajara.<sup>19</sup> El siguiente mapa, muestra las rutas utilizadas comúnmente:

16 Banco Mundial. (en línea) 2023. Consultado el 17 de marzo de 2023. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.LMIC.GP?view=chart>

17 CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México. Consultado el 2 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44649-desarrollo-migracion-desafios-oportunidades-paises-norte-centroamerica>

18 GONZÁLEZ, Pablo. Migración, criminalidad y violencia en la frontera norte de México. (2009) Bogotá. Revista Criminalidad. ISSN 1794 – 3108.

19 CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México. Consultado el 28 de marzo de 2023. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf).

### Rutas de la migración centroamericana en tránsito por México, 2017



Mapa N° 1: Rutas migración centroamericana por México, 2017.

Fuente: CEPAL

Lo cierto es que, mientras se movilizan en busca de una nueva vida, las personas que huyeron de escenarios de violencia, escasez y falta de garantías para el cumplimiento de sus derechos humanos, se encuentran con un panorama muy parecido al que dejaron atrás. En este contexto, hay que tener presente que alrededor del 98 % de las personas que transitan por México, lo hacen sin documentos que acrediten su estancia legal y regular en el país. Es precisamente esta falta de documentos y garantías la que les priva de un trato digno y les expone a condiciones de alta vulnerabilidad y riesgo, en donde el crimen

organizado está involucrado a través del tráfico y trata de personas, extorsiones o actividades relacionadas al narcotráfico que desde hace ya más de dos décadas asolan el territorio mexicano.<sup>20</sup>

Hasta aquí, es importante recalcar que, debido a la manera irregular en cómo se desarrollan estos procesos migratorios, es complicado tener datos actualizados y exactos. Sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), indica que tanto Estados Unidos como México toman el número de personas que han sido detenidas en las zonas fronterizas por las autoridades

20 CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México. Consultado el 28 de marzo de 2023. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf).



y devueltas a sus países de origen para hacer un seguimiento y monitoreo. Entre otras cosas, se ha encontrado que el 96 % de las detenciones y aprehensiones realizadas por el Instituto Nacional de Migración (INM) corresponde a migrantes de los tres países del Triángulo del Norte y el 46 % de las personas migrantes cruza usando las redes de coyotes.<sup>21</sup>

Las encuestas realizadas por Médicos Sin Fronteras (MSF) en 2015 y 2016 muestran que el 68,3 % de los migrantes de la región del Triángulo Norte experimentaron alguna forma de violencia en su viaje a través de Centroamérica y México. Alrededor del 44 % de los migrantes, dijeron haber sido golpeados; el 40 % habían sido estrujados, golpeados o asfixiados y al 7 % les habían disparado. De igual manera, las encuestas sobre violencia de género arrojaron que el 31,4 % de las mujeres y el 17,2 % de los hombres fueron víctimas de abuso sexual.<sup>22</sup>

En este orden de ideas, se indica que el Instituto Nacional de Migración es la institución que se encarga de los procesos migratorios en México. La manera en cómo esta institución ha abordado el ingreso de migrantes provenientes de los países del Triángulo del Norte, ha sido criticada ya que se habla de la implementación de programas y políticas de detenciones y aprehensiones de migrantes irregulares que, parecen estar diseñados exclusivamente para la población centroamericana. Además, se critica a la INM porque no posee una política de migración establecida, lo que ha

hecho que se descuiden otras tareas mucho más relevantes para garantizar la seguridad de la población ante crímenes como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes.

Ante un escenario de inseguridad para los migrantes irregulares, y con la implementación del "Plan Frontera Sur" en el 2014, mediante el cual se militarizó la frontera sur y las vías férreas; las personas que se movilizaban se vieron en la necesidad de buscar alternativas en su tránsito por México a Estados Unidos. Hubo migrantes que tomaron rutas peligrosas, sobre todo por el noreste del país, en donde grupos delictivos y elementos corruptos de policías municipales, estatales y federales, atentaron contra sus vidas. Fue en ese momento cuando las personas se organizaron en caravanas y desde octubre de 2018, se hizo visible una de las movilizaciones más importante que salió desde San Pedro Sula, en Honduras. Esta caravana recibió una gran cantidad de apoyo, ayuda humanitaria y asistencia social, pero conforme fue avanzando, el entusiasmo de las personas para ayudar no fue el mismo y empezaron a aparecer expresiones de racismo, desprecio y rechazo por parte de la sociedad mexicana.<sup>23</sup> Desde este momento, empieza a tomar más relevancia los movimientos migratorios mixtos, en donde se encuentran migrantes irregulares, pero también refugiados y personas solicitantes de asilo.

Luego de lo analizado en este apartado, se puede decir que México, cómo un país de tránsito de migrantes proveniente de los países del Triángulo del Norte, se enfrenta a grandes presiones y proble-

21 CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México. Consultado el 28 de marzo de 2023. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf).

22 INSIGHT CRIME. Migrantes del Triángulo Norte: de las brasas al fuego. (en línea) 2017. Consultado el 6 de abril de 2023. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/migrantes-triangulo-norte-brasas-fuego/>

23 ALVARADO Juárez, Ana. Caravanas de migrantes Centroamericanos en México. origen, tránsito y destino. (2021). México: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. ISBN: 978-607-9061-95-1.



máticas. El hecho de que este país no cuente con una verdadera política para abordar este asunto, lleva a que el riesgo de la migración en tránsito, no esté en el desplazamiento en sí sino en la condición de vulnerabilidad e irregularidad migratoria. Esta situación lleva a las personas a transitar por medios y modos ocultos y clandestinos, con lo que se exponen al actuar delictivo de las bandas organizadas, a las extorsiones y agresiones de las mismas autoridades mexicanas. En consecuencia, una acción coordinada con los países de origen, tránsito y destino que busquen proteger los derechos humanos de las personas que se movilizan, reduciría los niveles de inseguridad del cual están huyendo.

Luego de un largo y peligroso trayecto, existen migrantes que logran llegar a Estados Unidos y quedarse, mientras que otros son regresados a sus países de origen. Lo cierto es que, en este país, estos movimientos migratorios son vistos como una amenaza a la seguridad e integridad territorial. Estas personas no son tratadas como tal, sino que se enfrentan a una serie de discriminaciones y malos tratos que ponen en tela de juicio el respeto y la garantía a los derechos humanos. Esto se evidenció con mayor fuerza, con la llegada al poder de Donald Trump, cuando se implementaron medidas que buscaron disuadir a los migrantes de llegar a la frontera, como la separación de familias, la construcción de un muro y el incremento de los recursos destinados a la deportación de personas.

A esto hay que añadir que, la pandemia del COVID-19 fue un pretexto para que este gobierno

endureciera las medidas contra los migrantes. En consecuencia, el 20 de marzo de 2020, se implementó una política conocida como Título 42, una orden que permitía a las autoridades expulsar rápidamente a los migrantes en las fronteras terrestres de Estados Unidos; y bajo este documento, se prohibió la entrada de ciertas personas que *“potencialmente representan un riesgo para la salud”*.<sup>24</sup> Esta forma de actuar ante la crisis migratoria, no ha respondido únicamente a un gobierno, sino que bajo el mandato de Joe Biden, este documento continúa vigente. Entre marzo de 2020, al 31 de diciembre de 2022, Estados Unidos realizó 2.548.284 deportaciones bajo el Título 42.

Tanto esta política, como otras han causado gran controversia y lleva a pensar que la migración en México no se puede entender sin la presencia de Estados Unidos, es este país el que marca la agenda y México, a través de sus medidas, responde a sus requerimiento y necesidades. Si bien en muchas ocasiones el discurso de los países que reciben a migrantes de esta región ha sido que estas personas son criminales, especialmente de las pandillas, no hay que utilizar este hecho como una excusa para denominar a todos los migrantes de esta manera, de hecho, la mayoría de ellos, son víctimas y huyen de estos conflictos.

En resumen, la pandemia del COVID-19 ha tenido un impacto significativo en los flujos migratorios desde los países del Triángulo del Norte hacia Estados Unidos y otros destinos. Aunque estos flujos estaban en aumento antes de la pandemia, las restricciones de movilidad y el impacto

---

24 CNN. ¿Qué es Título 42? Una política fronteriza que permite la deportación rápida y que genera debate. (en línea) 2022. Consultado el 7 de abril de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/27/que-es-titulo-42-politica-fronteriza-permite-deportacion-rapida-orix/>



económico han llevado a una disminución en la migración en los últimos años.

## Conclusiones

A lo largo de este documento, se ha evidenciado que la población que habita en los tres países del Triángulo del Norte, se enfrenta a una lamentable situación ya que, en estos lugares existen altos niveles de pobreza que hacen que parte de esta incursione en las actividades ilegales que se desarrollan dentro del crimen organizado. Si bien, no toda la población está inmersa en el accionar de estos grupos, gran parte de ella se ve afectada constantemente y es el motivo por el cual buscan salir de estas naciones en busca de un mejor futuro.

El asunto no queda ahí, sino que la desesperación de estas personas hace que se vean forzadas a migrar hacia los países de América del Norte, y cuando esto pasa, muchas de ellas no lo hacen en condiciones idóneas y legales, sino que la mayoría emprende el camino de manera ilegal. Esto ocasiona que, durante todo el trayecto, se expongan a varias amenazas provenientes de grupos criminales, quienes han sabido sacar provecho de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran para favorecerse.

Finalmente, se ha visto una complicidad entre México y Estado Unidos para tratar a estos migrantes irregulares cómo una amenaza a su seguridad nacional y gran parte de las acciones que se han emprendido para la lucha contra esta problemática ha sido en base a esta premisa. Lo cierto es que, se hace cada vez más necesario que se implementen acciones mediante las cuales se entregue una ayuda a las personas que se encuentran en estos flujos migratorios y en la frontera sur de Estados Unidos.

## Bibliografía

- ALVARADO Juárez, Ana. Caravanas de migrantes Centroamericanos en México. origen, tránsito y destino. México: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2021. ISBN: 978-607-9061-95-1.
- ACNUR. Consultado el 27 de marzo de 2023). Disponible en: <https://www.acnur.org/refugiados.html>
- ACNUR. Honduras Informe operacional. (en línea). Consultado el 30 de marzo de 2023. Disponible en: [www.unhcr.org/honduras](http://www.unhcr.org/honduras)
- CEPAL. Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica, (en línea). 2018. Santiago. Consultado el 24 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44292-atlas-la-migracion-paises-norte-centroamerica>
- CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México. Consultado el 2 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44649-desarrollo-migracion-desafios-oportunidades-paises-norte-centroamerica>
- CNN. ¿Qué es Título 42? Una política fronteriza que permite la deportación rápida y que genera debate. (en línea) 2022. Consultado el 07 de abril de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/27/que-es-titulo-42-politica-fronteriza-permite-deportacion-rapida-orix/>
- Banco Mundial. (en línea). Consultado el 17 de marzo de 2023. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.LMIC.GP?view=chart>



- BBC Mundo. (en línea). Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65072303>
- CEPAL. Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. (en línea). 2019. Ciudad de México, Ciudad de México. Consultado el 28 de marzo de 2023. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf)
- ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Javier. Migración Centroamericana y pandemia: las (des-)razones de la seguridad. 2022. México: IURIS TANTIUM.
- GONZÁLEZ, Pablo. Migración, criminalidad y violencia en la frontera norte de México. 2009. Bogotá. Revista Criminalidad. ISSN 1794-3108.
- HENAO Castrillón, Kelly Johana e HINCAPIÉ García, Alexander. Migrantes centroamericanos en tránsito por México ¿Primacía de los Derechos Humanos o de los capitales? (2019). El Ágora USB, 19(1). 231-243. DOI: <https://doi.org/10.21500/16578031.4128>.
- INSIGHT CRIME. El Salvador Profile. (en línea). 2020. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/el-salvador/>
- INSIGHT CRIME. Guatemala Profile (en línea) 2021. Consultado el 1 de abril de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/guatemala-organized-crime-news/guatemala/>
- INSIGHT CRIME. Honduras Profile (en línea). 2021. Consultado el 5 de abril de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/honduras-organized-crime-news/honduras/>
- INSIGHT CRIME. Migrantes del Triángulo Norte: de las brasas al fuego. (en línea) 2017. Consultado el 06 de abril de 2023. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/migrantes-triangulo-norte-brasas-fuego/>
- Instituto Nacional de Migración. Estadísticas de Regulación Migratoria. (en línea). 2023. México. Consultado el 03 de marzo de 2023 Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-de-regulacion-migratoria>
- OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 (en línea). Ginebra. Consultado el 5 de abril de 2023. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>.
- UNHCR. Facing the Challenges of Forced Displacement in Central America and Mexico. (en línea) 2021. Disponible en 01 de abril de 2023): [https://www.acnur.org/61737c4f4#\\_ga=2.189177314.893276410.1680902699-685876230.1680902699](https://www.acnur.org/61737c4f4#_ga=2.189177314.893276410.1680902699-685876230.1680902699)

# Migración en Chile: recorrido por su historia y desafíos multidimensionales actuales

Catalina Rodríguez Román<sup>1</sup>  
Daniela Toledo Osses<sup>2</sup>

## Resumen

*El mundo está siendo testigo del constante y permanente incremento de los flujos migratorios. Chile también es protagonista de estos cambios, ya que los últimos años se ha convertido en un país atrayente para las personas migrantes, en una proporción nunca antes vista. Ante esta situación, la evolución de la gestión migratoria del país a través de su historia permite comprender la respuesta que está generando la institucionalidad frente a los desafíos de la gobernanza migratoria. En suma, el contexto de la Nueva Ley de Migración y extranjería, junto con la puesta en marcha de la Ley de Infraestructura crítica, así como el cambio del comportamiento de los flujos migratorios, abren una ventana de oportunidad para modificar las políticas migratorias reactivas que ha tenido Chile en esta materia y avanzar en generar coordinaciones, tanto a nivel local, como nacional y regional, desde la cooperación y las responsabilidades compartidas.*

## Abstract

*The world is witnessing the constant and permanent increase in migratory flows. Chile is also a protagonist of these changes, since in recent years it has*

- 1 Bachiller en Ciencias Sociales, Licenciada en Estudios Internacionales, Analista en Políticas y Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Diplomada en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile y estudiante psicología en la Universidad San Sebastián.
- 2 Bachiller en Ciencias Sociales, Licenciada en Estudios Internacionales, Analista en Políticas y Asuntos Internacionales, Diplomada en Habilidades Gerenciales y Migraciones de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Encargada de la Oficina de Migración y Refugio de la I. Municipalidad de El Bosque, y representante de Oficinas de Migración Municipales en instancias multilaterales de discusión sobre gestión migratoria y gobiernos locales, como la "XX Conferencia Suramericana sobre Migraciones" y el "Primer encuentro Regional sobre Gobiernos Locales y Comunidades de Acogida de personas Refugiadas y Migrantes de la IX Ronda del Proceso de Quito".



### Palabras clave

Migración  
Chile  
Desafíos  
Gestión migratoria  
Derechos humanos  
Seguridad internacional

### Keywords

FMigration  
Chile  
Challenges  
Migration management  
Human rights  
International security

become an attractive country for migrants, in a proportion never seen before. Considering this situation, the evolution of the country's migration management through its history allows us to understand the response that the institutional framework is generating when facing the challenges of migration governance. Yet, the context of the New Migration and Foreigners Law, together with the implementation of the Critical Infrastructure Law, as well as the change in the behavior of migratory flows, open a window of opportunity to modify the reactive migration policies that Chile has had in this topic and move forward to generate coordinator, both at the local, national and regional levels, based on cooperation and shared responsibilities.

## Introducción

La gestión migratoria es uno de los mayores desafíos que deben enfrentar los países en la actualidad. El aumento exponencial de flujos migratorios por motivos de inestabilidad económica, política, social, y crisis ambientales, junto con los efectos del cambio climático, supone para los países de origen, tránsito y destino de personas migrantes un enorme desafío, que se suma a la imposibilidad de gestionar las causas que incentivan la migración desde su origen. No obstante, también implica que estos Estados deban tomar acciones para garantizar

la protección y promoción de los derechos humanos, el trato humanitario, al mismo tiempo que se disponen medidas para proteger las fronteras y la soberanía, en medio de un aumento de discursos xenófobos y nacionalistas.

Este es un desafío del que Chile no está exento. A lo largo de su historia, nuestro país se ha caracterizado por recibir migración en cantidades marginales. Sin embargo, a partir de la década de los 90, la tendencia hacia el alza del número de residentes extranjeros es notoria, alcanzando el 4,5 % de la población en 2017, según datos del censo.<sup>3</sup>

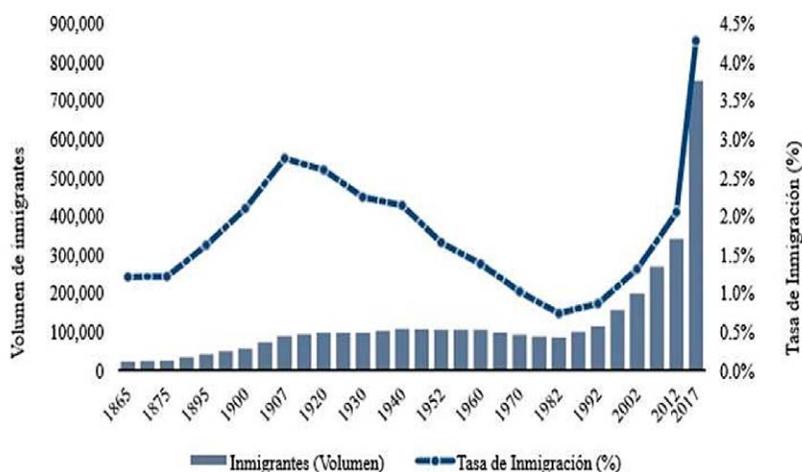


Gráfico : Volumen y tasa de Inmigrantes 1865–2017.

**Fuente:** Datos de Censos de Población desde 1865 al 2017. Gráfica autoría de Alejandro I. Canales. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252019000200053#f](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252019000200053#f)

3 CANALES, Alejandro I. La inmigración contemporánea en Chile. Entre la diferenciación étnico-nacional y la desigualdad de clases. Pap. poblac [online]. 2019, vol.25, Nº 100 [citado 2023-03-18], pp.53-85. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252019000200053&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252019000200053&lng=es&nrm=iso)>. Epub 19-Jun-2020. ISSN 2448-7147.



En la actualidad, estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), señalan que la cantidad de personas extranjeras residentes en Chile hacia finales del 2021, llegaría a 1.482.390;<sup>4</sup> número que aproximadamente representa el 7 % de la población total, lo que es inédito en la historia del país.

Es preciso señalar que la aproximación toma en consideración solo a aquellas personas catastradas en registros pertenecientes a instituciones del Estado.<sup>5</sup> Considerando que el ingreso a nuestras fronteras por pasos no habilitados ha incrementado en los últimos años, se infiere que

existe un número de personas que no ha tenido contacto con instituciones del Estado, y que, en consecuencia, no se consideran en los catastros oficiales, de manera que existe un número de personas residiendo en el país que no se ha logrado identificar de forma exacta.

Datos de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), revelan que, a mediados del año 2021, el ingreso por pasos no habilitados llegó a su máximo histórico, registrando a 23.373 personas.<sup>6</sup> Este número se nutre por denuncias a la infracción de la ley de extranjería, ya sea por flagrancia, fiscalizaciones o autodenuncias de los mismos infractores.

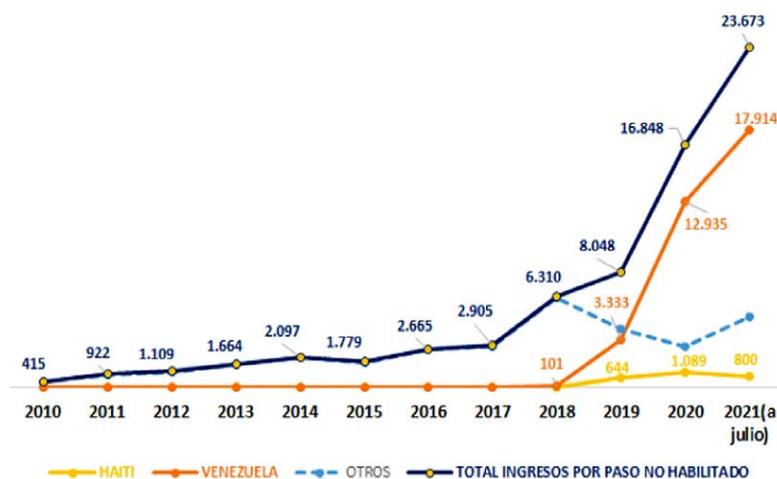


Gráfico N° 2: Ingresos por pasos no habilitados

**Fuente:** Gráfico elaborado por el Servicio Jesuita de Migración a partir de datos solicitados por transparencia a la Policía de Investigaciones (PDI). Disponible en: <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/> El ingreso por paso irregular en las fronteras chilenas siempre ha acontecido, aunque se evidencia un incremento notable con el paso de los años. Por ejemplo, en el año 2010, PDI registró a 415 personas que habían cometido esta infracción; en 2015 fueron 1.779 personas; y en 2020 se registró a 16.848 a infractores, terminando a mediados del 2021 con 23.673 personas catastradas.

- Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021. Distribución regional y comunal. [ine.cl](http://ine.cl) [en línea]. 25 de octubre de 2022. Consultado el 6 de febrero de 2023. Disponible en: [www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/](http://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/)
- Las instituciones que insuman datos para generar una estimación poblacional para el informe citado, son las siguientes: Instituto Nacional de Estadísticas (Censo 2017), Servicio Nacional de Migraciones (Registros de visas), Ministerio de Relaciones Exteriores (Visas consulares), PDI (Registro de control fronterizo y sistema de residentes) y el Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile (Registro de defunciones).
- Servicio Jesuita de Migrantes (SJM). Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico – SJM Chile. SJM Chile [en línea]. 6 de septiembre de 2021. Consultado el 13 de febrero de 2023. Disponible en: <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/>



El contexto actual supone una situación sin precedentes en la historia de Chile, ya que, en primer lugar, no ha habido registros de ingresos al país de personas extranjeras en cantidades similares, y, en segundo lugar, la forma de ingreso por pasos no habilitados era una práctica poco significativa en décadas anteriores.

Lo anterior, implica un nuevo escenario donde el Estado de Chile debe actuar en un contexto poco conocido, con la responsabilidad de resguardar su soberanía, garantizar los derechos de las personas migrantes y atender las demandas de las comunidades de acogida, que ven sobrepasada su capacidad de respuesta para gestionar las necesidades de la población.

Ejemplo de ello, es la crisis humanitaria que se ha evidenciado en las últimas semanas del mes de abril del 2023, especialmente en la Frontera de Chile con Perú, donde diariamente un número significativo de personas intentan abandonar el país especialmente por paso no habilitado<sup>7</sup> Esto ha generado una situación de peligro para las personas que se mantienen en los pasos fronterizos, problemas de convivencia con la comunidad local, y un desafío mayor para el gobierno de Chile, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos, como desde la seguridad internacional. En este sentido, a la fecha, el gobierno ha realizado intentos por articular respuestas a nivel regional, con el objetivo de generar soluciones a las necesidades de las personas que buscan retornar.

En este contexto, el ingreso y salida por paso no habilitado, también implica oportunidades para grupos que actúan al margen de la ley, quienes ponen en peligro la seguridad nacional, y también a las mismas personas que se encuentran en situación de movilidad humana, quienes muchas veces son víctimas de estafas, extorsiones y secuestros, en su intento de lograr llegar a sus lugares de destino.<sup>8</sup>

En suma el presente artículo, realizará un recorrido por la historia de las migraciones en Chile, identificando la postura del Estado ante los flujos migratorios internacionales, destacando las características de algunos de estos grupos migrantes y cómo se ha marcado tendencia a la reactividad, terminando con una breve reflexión sobre los actuales desafíos multidimensionales para el Estado de Chile en materia de gestión migratoria, desde una perspectiva de derecho, internacional, seguridad internacional y derechos humanos, con el objetivo de aportar al debate sobre la priorización de acciones en el escenario actual, sosteniendo que la actual situación migratoria tanto en Chile como en el resto de los países significa una oportunidad para avanzar en una mayor coordinación a nivel local, nacional y regional.

## Antecedentes históricos: la migración y la respuesta del Estado de Chile

La historia de las migraciones en Chile ha sido ampliamente investigada y estudiada por des-

7 DOTE, Sebastián. Crisis migratoria en Chile y Perú: qué está pasando en la frontera entre Arica y Tacna. El País Chile [en línea]. 5 de mayo de 2023. Consultado el 5 de mayo de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/chile/2023-05-05/crisis-migratoria-en-chile-y-peru-que-esta-pasando-en-la-frontera-entre-arica-y-tacna.html>

8 STEFONI, Carolina, JARAMILLO, Matías., MACAYA, Gustavo, PALMA, Josefina, BRAVO, Aline., DIAZ, Carolina (2022). Informe Necesidades humanitarias Personas Venezolanas con ingreso reciente a Chile. Universidad de Tarapacá.



tacados académicos. Para fines de este estudio, se realizará un breve recorrido por las diferentes épocas que han caracterizado los enfoques que ha adoptado el Estado de Chile para incentivar o desincentivar la llegada de personas migrantes internacionales a sus fronteras.

A lo largo de su historia, Chile, como el resto de los países de América Latina, ha cumplido un rol de país receptor de personas, y también de emisor. Sin embargo, a diferencia de sus países vecinos, se ha caracterizado por recibir flujos migratorios reducidos y ser más bien un emisor de flujos migratorios, cuestión que ha cambiado en las últimas décadas.<sup>9</sup>

Como propuesta temporal, destacan aquellos períodos donde se evidencian cambios institucionales, basados en la propuesta de Lara.<sup>10</sup> En un primer período, se adoptó una disposición de apertura hacia las migraciones, donde predominaba un enfoque selectivo con la finalidad de colonizar tierras deshabitadas.

El segundo se caracteriza por un enfoque de seguridad nacional y restricción a la llegada de extranjeros al país, principalmente por razones ideológicas.

En una tercera fase, Chile pasa a ser predominantemente un país emisor de flujos migratorios, tanto por razones políticas, como económicas y sociales, donde además se adopta un enfoque de seguridad en materia de migración.

La cuarta etapa es de apertura hacia las migraciones y predomina el enfoque económico y el intercambio en todos los niveles, a propósito de los procesos de globalización y la llegada de la democracia al país, también donde comienza a desarrollarse una institucionalidad robusta sobre migraciones.

Finalmente, el quinto período o ciclo es propuesto para fines de este estudio, y se identifica con el contexto actual de migraciones luego de la promulgación de la nueva Ley de Migración y Extranjería.

### **a. Primer período: incentivo a la migración y enfoque selectivo**

Desde la mitad del siglo XIX a inicios del siglo XX, la migración se consideró como una herramienta útil para poblar territorios al sur de Chile y combatir el déficit demográfico que impedía al Estado asegurar su soberanía frente a las poblaciones indígenas.

De esta manera, el Estado de Chile propició la llegada de personas migrantes de Europa con la finalidad de poblar, y también modificar la raza y cultura chilena hacia lo que las élites intelectuales consideraban como modos de vida deseables. Esto generó pautas que dieron paso a un primer devenir institucional de tipo "selectivo", lo que se expresa con la primera ley migratoria desarrollada en el país:

9 VERA Gutiérrez Lisette, LAGOS Flores Yaritza. Chile, país receptor de migrantes: la experiencia de adolescentes venezolanos (Publicación N° 2019-02-01T19:48:14Z) [Grado de licenciatura, Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. Biblioteca digital Universidad Humanismo Cristiano.

10 LARA, María Daniela. Evolución de la Legislación Migratoria en Chile. Claves para una lectura (1824-2013). En: Revista de Historia del Derecho. Sección Investigaciones, n° 47, INHIDE, Buenos Aires, Argentina, 2014. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5403754>



*"(...) El 18 de noviembre de 1845, se dictó una Ley de Colonización que dio inicio en forma regular al proceso inmigratorio a Chile. Dicha Ley autorizaba al Presidente de la República a conceder terrenos baldíos a los extranjeros que pudiesen efectuar oficios útiles, librarlos del pago de impuestos durante veinte años y de los gastos de traslado, los que debían ser devueltos cuando y como el primer mandatario lo dispusiera".<sup>11</sup>*

De esta manera, la legislación estableció por primera vez los criterios en cuanto a su política migratoria y es el primer precedente institucional que construye el imaginario sobre el migrante deseado por la sociedad chilena.<sup>12</sup>

En 1905 se promulgó el "Reglamento de Inmigración Libre" que establecía la calidad de inmigrante libre, considerando como tal a "todo extranjero de origen europeo o de los Estados Unidos, agricultor, minero o capaz de ejercer un oficio, comercio o industria",<sup>13</sup> de esta manera, el reglamento refuerza la imagen del migrante deseado, y entrega indicios de que esta idealización se integró en el pensamiento político y social de la época, refiriéndose a características de formación técnica, y procedencia étnica y cultural que imponía una preferencia clara a personas migrantes de procedencia occidental.

Dentro de esta primera etapa, la migración se incentivó con fuerza. Hacia 1907 el número de personas migrantes internacionales que residían en Chile bordeaba los 132.000, equivalente al 4,1 % de la población.<sup>14</sup> Sin embargo, la mayoría de las personas migrantes que arribaron al país fue a causa de la migración espontánea y no debido a los planes de colonización dispuestos por los gobiernos de la época.<sup>15</sup>

De hecho, la migración mayoritaria hacia Chile durante el período comprendido entre 1810 y 1910, fue de procedencia latinoamericana, especialmente de países limítrofes.

Se estima que "(...) a finales de 1800 los inmigrantes latinoamericanos (principalmente bolivianos, peruanos y argentinos) alcanzaban el 67% de los extranjeros residentes en Chile. Para el censo de 1885, los nacidos en el Perú y Bolivia correspondían al 40 % y al 15 % de la población extranjera en el país, respectivamente".<sup>16</sup>

Respecto de la migración europea, es posible afirmar que "en el período comprendido entre 1851 y 1924, solo un 0,5 % del total de los emigrantes europeos en el continente se radicó en Chile".<sup>17</sup> Entre las razones que volvían a Chile un destino poco considerado, se debe a que el país "(...)

11 ZAVALA, Ximena; ROJAS, Claudia. "Globalización, Procesos migratorios y estado en Chile". Centro de Encuentros Cultura y Mujer. Migraciones, globalización y género en Argentina y Chile. Buenos Aires, Argentina, 2005.

12 Ley S/N Colonias de Naturales i Etranjeros- SE., Ley N° S/N (1845) (República de Chile). <https://bcn.cl/2t56o>

13 *Ibidem*

14 RODRÍGUEZ, Teresa (1997) Las migraciones internacionales en Chile, Buenos Aires, Secretaría General de la OEA, 1982; Jorge Martínez, Situación y tendencias de la migración internacional en Chile, Serie B-CELADE, N° 120 (LC/DEM/R.281), Santiago de Chile, CEPAL. Años 1854 y 2002.

15 NORAMBUENA Carrasco, Carmen. Colonización e inmigración, un problema nacional recurrente 1882-1894. Dimensión Histórica de Chile, 1991.

16 CANO Christiny, María Verónica; CONTRUCCI, Magdalena y MARTÍNEZ Pizarro, Jorge. Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe [en línea]. 2010. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7228/S0900516\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7228/S0900516_es.pdf)

17 *Ibidem*



*era poco conocido en Europa y disponía de menos espacio colonizable que el Brasil o la Argentina, por el otro, la distancia y las penurias del viaje eran mayores.*<sup>18</sup> Estas razones volvían a Chile un destino de mayor costo monetario y menor atractivo por las posibilidades que ofrecía.

Finalizando este primer período de “migraciones selectivas” impulsadas por el Estado de Chile, según datos del censo 1907, es posible ver que la mayoría de las personas migrantes europeos corresponden a españoles (18.755), italianos (13.023), alemanes (10.724), ingleses (9.845) y franceses (9.800),<sup>19</sup> en números marginales, si se compara con la migración fronteriza.

## **b. Segundo período: enfoque restrictivo**

La segunda etapa, considera el período desde 1910 hasta 1973, se caracteriza por un enfoque restrictivo de las migraciones.

Desde el inicio del siglo XX, se evidenció el mayor apogeo en la llegada de personas migrantes a Chile, sin embargo, en este mismo período se desarrolla la llamada “crisis del centenario” desde 1910, al cumplirse los 100

años de república. Este hecho es relevante, en tanto significa una crisis que dificulta la integración socioeconómica de las personas migrantes recién llegadas, a la vez que gatilla revueltas sociales por parte la población nacional, al alero de cuestionamientos de una elite intelectual emergente influenciada por corrientes de pensamiento de tipo socialista, comunista y/o anarquista.<sup>20</sup>

A partir de este hecho histórico, la disposición de las élites gobernantes respecto de la migración comenzó a modificarse,<sup>21</sup> debido a que muchas de las reivindicaciones sociales que se enarbolaron en este período “(...) obedecieron a la formación que muchos inmigrantes, venidos de Europa, ya traían en su bagaje ideológico y que, al insertarse en el mundo de los trabajadores urbanos, comienzan a resentir y a hacer presente por las inequidades que observan y sufren en carne propia.”<sup>22</sup>

De esta manera, durante esta etapa, la disposición hacia los migrantes europeos se caracterizó por la desconfianza.<sup>23</sup>

En el contexto de crisis social y la sensación de inequidad en el país, también se plantea dar

- 
- 18 WALDMANN, Peter. La evolución de las colonias de inmigrantes alemanes en el sur de Chile conflicto cultural y adaptación paulatina, 1988. Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas = Anuario de Historia de América Latina (JbLA), Nº 25.
- 19 LARA Escalona, María Daniela. Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). SciELO–Scientific Electronic Library Online [en línea]. [sin fecha]. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-17842014000100004#ref](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842014000100004#ref)
- 20 GAZMURI, Cristian (2003). El Chile del centenario, los ensayistas de la crisis. SciELO–Scientific electronic library online. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-71942003003600028](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942003003600028)
- 21 GREZ, Sergio. “Teoría y práctica de los anarquistas chilenos en las luchas sociales a comienzos del siglo XX”. En: Dimensión Histórica de Chile, Nº 19.
- 22 NORAMBUENA, Carmen; NAVARRETE, Bernardo y MATAMOROSO, Rodrigo. Entre continuidades y rupturas, mejor la continuidad. Política migratoria chilena desde comienzo de siglo XX. Revista Austral de Ciencias Sociales [en línea]. 2018, (34), 10.4206. Disponible en: <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/3564/4437>
- 23 BONASSIOLLE Cortés, Marcelo; AHUMADA González, Camila. (2016). Tiemblan los estancieros, los opresores y los capitalistas. El miedo rojo y la lucha contra el inmigrante/agitador no deseado en la Patagonia chilena, 1918-1921. Procesos Históricos. U de los Andes, (29), pp. 150–168.



prioridad a los nacionales chilenos y un protagonismo en el poblamiento de nuevas tierras.

No obstante, en la primera mitad del siglo XX, la migración europea y árabe aumentó hacia el continente americano de manera general, debido principalmente a conflictos violentos, como el desarrollo de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el conflicto palestino-israelí (1917-actualidad), la caída del Imperio turco-otomano (1922), la Guerra Civil Española (1936-1939) y el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

En este contexto de desestabilización política internacional, las élites gobernantes miran con resguardo la entrada de personas migrantes al país, ya que, por un lado, deseaban evitar la agitación dentro de sus fronteras, y también desincentivar la entrada de personas que tuvieran algún tipo de antecedentes penales.

En consecuencia, en el año 1918 se promulga la *"Ley que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables"*, la que *"establecía que podía impedirse la entrada de los extranjeros que hubieran sido condenados o estuvieran actualmente procesados por delitos comunes que el Código Penal calificara como crímenes"*,<sup>24</sup> además, en su artículo N° 2 se indicaba expresamente:

*"Se prohíbe entrar al país a los extranjeros que practican o enseñan la alteración del orden social o político por medio de la violencia. Tampoco se permitirá el acercamiento de los que de cualquier modo propagan doctrinas incompatibles con la unidad o individualidad de la Nación; de los que provocan manifestaciones contrarias al orden establecido, i de los que se dedican a tráficos ilícitos que pugnan con las buenas costumbres o el orden público."*<sup>25</sup>

En esta fase que comprende desde 1910 a 1973, la tasa de migración en Chile descendió sostenidamente. Si bien en 1907 el porcentaje de población migrante llegó a 4,7 %, <sup>26</sup> en el censo de 1970 el porcentaje fue del 1 %.<sup>27</sup>

### c. Tercera fase: enfoque de seguridad nacional

El siguiente período se desarrolla entre los años 1973 y 1990, en el contexto del régimen militar liderado por Augusto Pinochet, y cuya tendencia fue la securitización de las migraciones.

Esta etapa se caracterizó por llegar a un mínimo histórico en la recepción de personas migrantes, alcanzando el 0,7 % en 1982,<sup>28</sup> y por otro lado, un alza notorio en la salida de chilenos al extranjero.

24 LARA, Escalona, María. Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). Rev. hist. derecho, (47), 2014.

25 Ley y Num. 3446, que impide la entrada al país o la residencia en el de elementos indeseables. Ley N° 3446 (modificación 19 julio 1975) (República de Chile).

26 Censo jeneral de población i edificación, industria, ganadería i minería del territorio de Magallanes República de Chile: levantado por acuerdo de la comisión de alcaldes el día 8 de setiembre de 1906, pasado y presente del territorio de Magallanes por Lautaro Navarro Avaria.-BND: Territorial: Comunal. BND: Territorial: Comunal [en línea]. Disponible en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/635/w3-article-330182.html>

27 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). XIV Censo de población y III de Vivienda. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/antiores/censo-de-poblacion-y-vivienda-1970.pdf?sfvrsn=9d5571f8\\_2.1970](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/antiores/censo-de-poblacion-y-vivienda-1970.pdf?sfvrsn=9d5571f8_2.1970).

28 STEFONI, Carolina. "Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos". Capítulo 9. En: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile, 2004.



En este contexto, en cuanto a las migraciones de chilenos al extranjero se pueden distinguir dos etapas, la primera (durante la década de los 70), que se caracterizó por la emigración por motivos políticos, y la segunda (durante la década de los 80), que se realizó por motivos económicos.<sup>29</sup>

Como menciona la historiadora Carmen Norambuena, se calcula que durante este período "(...) habrían salido del país 408.000 personas, siendo sus principales destinos Argentina (50,9 %), Estados Unidos (7.87 %), Venezuela (6.18 %), Canadá (3.85 %), Francia (3.68 %) Italia (2.38 %), Suecia (2,38 %) y Australia (2,21 %)".<sup>30</sup>

En este contexto, en 1975 se publica el Decreto de Ley N° 1.094, también conocido como "Ley de Extranjería", que sirvió como base jurídica para regular las materias relacionadas con migrantes internacionales, y se caracterizó por su enfoque de seguridad nacional.<sup>31</sup>

El objetivo de dicha ley, tiene relación con el momento histórico en que se desarrolla, el contexto de la Guerra Fría. Tanto Chile como varios países de la región latinoamericana se encontraban bajo el mandato de regímenes militares cercanos al "Bloque Occidental" liderado por EE.UU. y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que implicó la

instauración de modelos políticos y económicos cercanos a la ideología del bloque en cuestión. Por supuesto, esto también se vio reflejado en el enfoque de la "Ley de extranjería".

En su artículo N° 2, la Ley señala que "(...) podrá prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros por razones de interés o seguridad nacionales";<sup>32</sup> y en su artículo N° 15 se prohíbe explícitamente el ingreso de "Los que propaguen o fomenten (...) doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país (...)".<sup>33</sup>

De este modo, se instaura como modelo de gestión migratoria, una lógica de "seguridad nacional", donde se ve al extranjero como un elemento de potencial peligro para los intereses del Estado. Cabe destacar que esta Ley estuvo vigente en Chile hasta el año 2021, marcando así el imaginario legal entorno a las migraciones.

En 1977 fue publicado el Decreto N° 888, del Ministerio del Interior, que instituyó la "Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones",

29 STEFONI, Carolina. "Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires, Argentina, 2001.

30 NORAMBUENA, Carmen (2000) "Exilio y retorno. Chile. 1973-1994", en Garcés, M., et al. (comps.), Memoria para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX, Santiago de Chile: LOM Ediciones.

31 LARA Escalona, op. cit.

32 Decreto Ley N° 1.094 Establece Normas sobre extranjeros en Chile [en línea]. 14 de julio de 1975 Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Chile/Decreto-Ley%20N%201.094,%20estableciendo%20normas%20sobre%20extranjeros%20en%20Chile%20-%201975.pdf>

33 *Ibidem*.



conformada por miembros de los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y las policías.<sup>34</sup> En este sentido, cambia la gestión migratoria desde una perspectiva de aporte a la sociedad por parte del migrante, a un enfoque de control sobre quienes ingresan al país.

#### **d. Cuarta etapa: consolidación del sistema democrático e incremento de los flujos migratorios**

La cuarta etapa considera desde el inicio del gobierno de Patricio Aylwin (1990) hasta el final del segundo período de Sebastián Piñera (2021). Este tramo, comprende desde el retorno al sistema democrático, la apertura a las migraciones, y el incremento de flujos migratorios, hasta la aprobación de la nueva “Ley de migración y extranjería” (N° 21.325).

Con el retorno a la democracia en el gobierno de Patricio Aylwin, se gestan cambios en la gobernanza migratoria, reflejo de los cambios sociales y políticos que se llevan a cabo en este período. Esto incluyó la eliminación de las barreras que permitieron el retorno de chilenos que habían emigrado o habían sido exiliados, así como también la entrada de nuevos flujos de personas migrantes.

Esto marca un antes y un después, ya que *“la llegada de la democracia, junto con el fortalecimiento de la economía, su crecimiento y estabilidad, además de la consolidación institucional, nos convirtió en poco*

*tiempo en un importante polo de atracción para la migración internacional”*<sup>35</sup>

De esta manera, junto con el retorno de nacionales, comenzaron a llegar personas migrantes de nacionalidad peruana y boliviana, además de otros flujos procedentes de países vecinos y de otros continentes, atraídos especialmente por la situación económica del país.<sup>36</sup>

A pesar que durante este período se mantuvo el marco normativo generado durante el régimen militar, comienzan a definirse nuevos lineamientos basados en derechos humanos de las personas migrantes.

De esta manera, *“El Gobierno del Presidente Aylwin, encabezó el primer proceso de actualización de la legislación migratoria, introduciendo importantes modificaciones en la ley, que permitieron recoger compromisos internacionales asumidos por Chile en relación con los refugiados, así como también, generar un marco regulatorio que respondiera coherentemente a la mayor movilidad que se comenzó a observar en las fronteras del país y al creciente interés de ciudadanos extranjeros por conocer la realidad nacional”*<sup>37</sup>

Así es, como en 1993, Chile suscribió la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias” de la Organización Internacional

34 Biblioteca del Congreso Nacional (BNC). Historia de la legislación migratoria nacional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile- BCN [en línea]. 2001. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25549/1/Historia\\_de\\_la\\_legislacion\\_migratoria\\_nacional.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25549/1/Historia_de_la_legislacion_migratoria_nacional.pdf)

35 Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI) “Revista Migrantes N° 73”. 2015 Santiago, Chile. En: <http://incami.cl/revista-migrantes-diciembre-de-2015/>

36 STEFONI, Carolina (2001). *Op. cit.*

37 Departamento de Extranjería y Migraciones DEM. Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile. Academia.edu [en línea]. [sin fecha]. Disponible en: [https://www.academia.edu/36154239/Evolucion\\_de\\_la\\_Gestion\\_Gubernamental\\_desde1990\\_DESARROLLO\\_DEL\\_FENOMENO\\_DE\\_LAS\\_MIGRACIONES\\_EN\\_CHILE](https://www.academia.edu/36154239/Evolucion_de_la_Gestion_Gubernamental_desde1990_DESARROLLO_DEL_FENOMENO_DE_LAS_MIGRACIONES_EN_CHILE)



del Trabajo (OIT). Dicha convención busca que los Estados concedan a las personas migrantes que se encuentren legalmente en su territorio un trato que no sea menos favorable que el que conceden a sus nacionales en materias laborales.<sup>38</sup>

En 1994, asume el gobierno Eduardo Frei Ruiz-Tagle, manteniendo la lógica establecida por el gobierno anterior en esta materia. Al haber cambiado el contexto migratorio con la llegada de la democracia, y al aumentar los flujos migratorios en Chile, muchas personas migrantes se encontraban en situación de irregularidad. Al respecto, en 1997 el gobierno realizó el primer proceso extraordinario de regularización migratoria *“que en su primera etapa benefició a alrededor de 44.000 ciudadanos extranjeros con permisos de residencia temporal”*,<sup>39</sup> de esta cifra, 21.000 corresponden a solicitudes de nacionales peruanos.<sup>40</sup>

El gobierno de Frei continuó los lineamientos establecidos por el gobierno de Patricio Aylwin, con una gobernanza migratoria más eficiente que en años anteriores, involucrando más actores en la toma de decisiones y avanzando en establecer compromisos internacionales hacia la llegada del nuevo milenio.

Desde el año 2000, con el gobierno de Ricardo Lagos, Chile comienza a mostrar una imagen positiva a nivel internacional, destacando su

estabilidad política y económica, y se iniciaron acciones donde *“(...) se buscó modernizar la gestión migratoria, entraron en vigencia diversos acuerdos internacionales y se realizaron acciones para la protección de mujeres embarazadas, de niños y de niñas. Además, nuevamente se efectuaron cambios al reglamento de extranjería”*.<sup>41</sup>

En el plano internacional, en el año 2003 se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde se introdujeron acuerdos para la movilidad humana, tales como el “Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo”, el “Acuerdo de Seguridad Social”, y el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile”.<sup>42</sup>

El año 2008, Michelle Bachelet asume la presidencia. En este gobierno se publica un Instructivo Presidencial (IP) N° 9 sobre la Política Nacional Migratoria, que establecía compromisos explícitos en torno a las migraciones, *“a fin de otorgar lineamientos claros y comunes a los servicios públicos y órganos del Estado”*.<sup>43</sup> Además, siguiendo los lineamientos de su programa de gobierno, se desarrolló un Anteproyecto de Ley de Migraciones, el que no entró en discusión en el Congreso.

En el año 2010, asume la presidencia Sebastián Piñera. Apenas comenzado su mandato, se promulga la Ley N° 20.430, que establece disposiciones sobre una nueva Ley de Refugio. El

38 Organización internacional del Trabajo (OIT). Trabajadores migrantes. International Labour Organization [en línea]. [sin fecha] Disponible en: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang-es/index.htm>

39 *Ibidem*.

40 IGOR, Olivia; FLORES, Tomás. “Migración Internacional: El caso de Chile”. En: Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 190. Chile, 2008. Disponible en: <http://www.prodem.net.ec/images/documentos/migracioninternacionalcasochile.pdf>

41 LARA Escalona, *op. cit.*

42 MÁRMORA, Lelio (2010) Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur” En: REMHU—Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana. Vol.18, N° 35. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios Brasília, Brasil.

43 República de Chile. Presidencia. “Imparte instrucciones sobre la política nacional migratoria”. Instructivo Presidencial N° 9 de 2 de septiembre de 2008.



mismo año un fatídico terremoto afectó a Haití, generando un aumento significativo de los flujos migratorios hacia diversos países, entre los cuales se encontraba Chile, comenzando a consolidarse una nueva comunidad de migrantes.

En el año 2011, entra en vigencia la Ley N° 20.507 que tipifica los delitos de Tráfico ilícito y Trata de personas y establece normas para su prevención. Además, en el año 2013 se ingresó un nuevo Proyecto de Ley de Extranjería al Congreso, que tampoco fue tramitado.

Durante el segundo período de Michelle Bachelet, en 2016, se toma la decisión de postergar la discusión del Proyecto de Ley de Migraciones, de forma indefinida por reorganización de recursos.<sup>44-45</sup>

Así, el proceso de discusión se retomó en 2018, durante el segundo mandato de Sebastián Piñera, a propósito del aumento significativo de migrantes de nacionalidad venezolana en la región y en el país,<sup>46</sup> lo que hacía urgente actualizar la normativa. Finalmente, la ley se promulgó el 11 de abril de 2021<sup>47</sup> y entró en vigencia el 12 de febrero del 2022, con la aprobación de su reglamento.<sup>48</sup>

En abril de 2021, cuando la ley fue aprobada, el gobierno de Sebastián Piñera inició un proceso de regularización masiva para personas que se encontraran en el país residiendo de forma irregular. El proceso se extendió hasta enero del 2022, un mes antes de ser aprobado el reglamento de la nueva ley y su entrada en vigencia, ya que luego de este período, las personas mayores de edad que hayan ingresado por paso fronterizo no habilitado, verían reducidas sus posibilidades de optar a regularización a través de solicitudes simples.

En este proceso de regularización migratoria se ingresaron cerca de 200.000<sup>49</sup> solicitudes al sistema.

La nueva ley de migración y extranjería y su reglamento, se aprueban bajo el slogan “migración ordenada, segura y regular”,<sup>50</sup> e introduce varios cambios tanto a la institucionalidad, como a la tramitación y calificación de faltas administrativas.

Respecto de la institucionalidad, en el artículo 156 de la ley, se estipula la creación del Servicio Nacional de Migraciones, como un aparato descentralizado, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, proyectando presencia regional

44 EMOL. Organizaciones critican a Interior por postergar ley y descartar crear un servicio de migraciones | Emol.com. Emol [en línea]. 2017. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/02/06/843561/Organizaciones-critican-a-interior-por-postergar-ley-y-descartar-crear-un-servicio-de-migraciones.html>

45 GONZÁLEZ, Tania. Gobierno posterga nueva Ley Migratoria por “reorganización de recursos”. Diario y Radio Universidad Chile | Análisis, opinión y noticias—Medio informativo digital y radio en vivo. [en línea]. 7 de mayo de 2016 Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2016/05/07/gobierno-posterga-nueva-ley-migratoria-por-reorganizacion-de-recursos/>

46 Gobierno de Chile. Formula indicaciones al proyecto de ley de migración y extranjería [en línea]. 9 de abril de 2018. Consultado el 9 de marzo de 2023. (Boletín N° 8970-06). Santiago: Oficio Indicaciones del Ejecutivo: Disponible en: [www.bcn.cl/historiade-laley/nc/historia-de-la-ley/7856/](http://www.bcn.cl/historiade-laley/nc/historia-de-la-ley/7856/)

47 Congreso Nacional de Chile. Ley de migración y extranjería. Ley N° 21325 de 11 de abril de 2021.

48 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Aprueba reglamento de la ley N° 21.325, de migración y extranjería. Decreto N° 296 de 12 de febrero de 2022.

49 ORTIZ, Florencia. Más de 200 mil solicitudes fueron ingresadas al sistema de regularización migratoria. BioBioChile [en línea]. 7 de enero de 2022. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/01/07/mas-de-200-mil-solicitudes-fueron-ingresadas-al-sistema-de-regularizacion-migratoria.shtml>

50 Presidencia de Chile. Presidente Piñera presenta reforma para “garantizar una migración segura, ordenada y regular”. Prensa Presidencia [en línea]. 9 de abril de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=73015>



para regular materias concernientes a tramitación de solicitudes, aplicar sanciones administrativas, desarrollar programas de regularización migratoria, entre otras funciones.

Del mismo modo, por primera vez se contempla una “política nacional de migraciones”, como eje central de la planificación de política pública en migración.

En cuanto a la tramitación de solicitudes, por regla general, las visas temporarias se deben solicitar desde el país de origen del extranjero (vía online), y podrán hacer ingreso a Chile una vez aprobada su solicitud. En caso que la persona haga ingreso al país con visa transitoria (o exturismo), se puede solicitar el cambio de estatus migratorio, pidiendo una visa temporaria por concepto de reunificación familiar o visa de mujeres embarazadas.

En el caso de niños, niñas y adolescentes, se contempla en el Artículo 3 de la ley, que *“la acción estatal se orientará siempre a asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos que consagran en su favor la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes; todo ello desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres o de los adultos que lo tengan a su cuidado”*. De este modo, se contemplan mecanismos de regularización de NNA en la normativa actual, independiente de la forma de ingreso de los menores.

De esta manera se busca estandarizar las solicitudes con un control efectuado antes que las personas

lleguen al país, con la finalidad de desincentivar la entrada por ingreso irregular. Sin embargo, algunos expertos señalan que se advierte que estas restricciones pueden derivar en una situación de irregularidad permanente de las personas, toda vez que no existen incentivos para que ellos se identifiquen ante el Estado, especialmente quienes han ingresado por paso no habilitado.<sup>51</sup>

### **e. Quinto período o ciclo: escenario actual y desafío a la institucionalidad chilena**

La aprobación de la nueva ley de migraciones (N° 21.325), se da en un contexto de incertidumbre poco conocido para la institucionalidad chilena, y que busca dar respuesta a la realidad actual el “control” de las migraciones.

Como se observa, en etapas anteriores, la mirada hacia la migración y la disposición de recibir a personas extranjeras dentro del país, pasó en su primer momento desde un enfoque de selectividad donde se buscaba atraer a un tipo de migrante “deseado”, en un segundo período se transitó hacia un enfoque restrictivo y después hacia un enfoque de seguridad nacional, donde se consideraba al migrante como un agente de potencial peligro para los intereses del Estado de Chile.

A pesar de estos cambios institucionales, en esas etapas señaladas, la tasa de migración en Chile nunca sobrepasó el 4,5 % de la población total, alcanzando este *peak* al finalizar la primera etapa, de corte “selectivo”.

51 THAYER, Luis Eduardo. Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos—CIPER Chile. CIPER Chile [en línea]. 27 de abril de 2021. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/>



La apertura hacia las migraciones, la estabilidad política y económica de Chile, sumado a la situación de inestabilidad de algunos países latinoamericanos, incentivó la salida de millones de personas desde sus países de origen, dando como resultado el contexto actual, donde se calcula, se ha llegado al 7 % de población migrante en Chile.

Las estimaciones a diciembre de 2021, indican que las nacionalidades con mayor presencia en los flujos migratorios hacia Chile provienen de Venezuela (30 %), Perú (16,6 %), Haití (12,2 %), Colombia (11,7 %) y Bolivia (8,9 %).<sup>52</sup>

Respecto al ingreso por pasos no habilitados, como hemos revisado en la introducción de este artículo, se evidencia un notable aumento en las cifras, especialmente desde el año 2019.

Estos pueden ser números conservadores, considerando que muchas personas han ingresado por paso no habilitado y no han establecido contacto con instituciones del Estado, por lo tanto, no han sido consideradas en las aproximaciones. En este sentido, debemos ser responsables, ya que ni siquiera es posible suponer cuáles son las cifras exactas. Con ello, es preciso señalar que esta problemática no se desarrolla solo en Chile, sino en todos los países receptores de migración en la actualidad, por lo que se trata de un desafío a nivel global.

Asimismo, actualmente la mayor parte de las migraciones que se producen en el continente son intrarregionales, esto quiere decir que *“La mayoría de los migrantes (...) han provenido ya sea de países vecinos o de otros países de la región. La existencia de un lenguaje común y la relativa facilidad de los movimientos transfronterizos en muchos países sin duda han contribuido a este fenómeno”*.<sup>53</sup>

Por otro lado, la crisis sanitaria provocada por la pandemia de Covid-19 (que comenzó en marzo del 2020), llevó a los Estados a restringir el ingreso de extranjeros a sus fronteras, como medida para evitar la propagación de contagios. En el caso de Chile, las fronteras se cerraron para todos los extranjeros no residentes en el país en dos ocasiones; marzo del 2020 a noviembre del 2020; y marzo del 2021 a octubre del 2021. Esto quiere decir que, la entrada de migrantes por paso habilitado se vio suspendida, por poco más de un año y medio.

Es justamente en 2020 donde los ingresos por paso no habilitado se duplican respecto al año anterior, y la tendencia al alza se mantuvo durante 2021.<sup>54</sup>

El ingreso por pasos no habilitados, no solo es una infracción a la normativa chilena, sino también un factor de riesgo, donde el Estado no puede obtener información sobre las personas que ingresan al territorio nacional, su perfil e intenciones, lo que es un ambiente propicio para el desarrollo de actividades ilícitas, tal como el tráfico

52 Instituto Nacional de Estadística (INE). Población extranjera residente en Chile llegó a 1.482.390 personas en 2021, un 1,5 % más que en 2020. Default [en línea]. 12 de octubre de 2022. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2022/10/12/poblacion-extranjera-residente-en-chile-llego-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-mas-que-en-2020#:~:text=Al%20igual%20que%20la%20tendencia,Bolivia%20\(8,9%\)](https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2022/10/12/poblacion-extranjera-residente-en-chile-llego-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-mas-que-en-2020#:~:text=Al%20igual%20que%20la%20tendencia,Bolivia%20(8,9%)).

53 Organización de Estados Americanos–OEA (2015) “Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015”. Washington DC. Estados Unidos.

54 Servicio Jesuita de Migración (SJM). Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico – SJM Chile. SJM Chile [en línea]. 6 de septiembre de 2021. Consultado el 13 de febrero de 2023. Disponible en: <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/>



de especies, drogas, y también trata y tráfico de personas entre otros.

De hecho, durante los últimos años, se han hecho públicos numerosos casos de tráfico y trata de personas a nivel regional y nacional. Destaca el hallazgo de bandas que facilitan el ingreso por pasos no habilitados (también llamados “coyotes”),<sup>55</sup> traslado clandestino de personas desde el norte de país a la capital,<sup>56</sup> y la existencia de redes de trata de personas.<sup>57</sup>

Otro punto a destacar en el escenario actual, es que muchas personas que llegan a las fronteras de Chile, lo hacen escapando de sus países por motivos de seguridad, y esperando solicitar refugio en nuestro país. Según datos de la Policía de Investigaciones publicados por el Servicio Jesuita a Migrantes, “(...) entre enero del 2010 y el primer semestre del 2021, en Chile hubo 19.339 solicitudes de refugio formalizadas (58,1 % hombres y 41,9 % mujeres)”. Solo 689 solicitudes resultaron en el otorgamiento de estatus de “refugiado”, sin embargo, el derecho a solicitar refugio es uno de los factores que se debe considerar en este nuevo escenario.

Es en este contexto cambiante e incierto, donde se produce la implementación de la nueva ley de migraciones, la ley de infraestructura crítica y la formulación de la política nacional de migracio-

nes, con múltiples desafíos a la institucionalidad chilena que debe hacer frente a variados factores derivados de los procesos migratorios.

## Caracterización de los principales flujos migratorios desde 1990 hasta la actualidad

Al hacer un repaso por los procesos institucionales relacionados con los flujos migratorios en Chile, es inevitable no detenerse a pensar en los diversos que estos han sido a lo largo de la historia.

En ese sentido, en este estudio se propone realizar una breve caracterización de tres flujos migratorios en Chile que han sido determinantes, considerando sus dimensiones y por ser las nacionalidades predominantes en Chile a diciembre de 2021.<sup>58</sup> Por un lado, la migración peruana, considerada como el primer flujo masivo en la década de los 90; en segundo lugar, la migración haitiana, por sus características particulares y distancia idiomática; y, finalmente, la migración venezolana, que ha significado el mayor desafío multidimensional para la región en los últimos años.

### a. Migración peruana

Diversos estudios coinciden en que el boom de la migración peruana hacia Chile se produce

55 LIZANA, Ana María. Ingresan migrantes por la noche y les ofrecen traslado a Santiago: El modus operandi de los “coyotes” en la frontera. *meganoticias.cl* [en línea]. 10 de enero de 2023. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.meganoticias.cl/nacional/401932-crisis-migratoria-colchane-norte-modus-operandi-coyotes-frontera-10-01-2023.html>

56 GONZÁLEZ, Antonio. Fiscalizan a 3 buses pirata en Los Vilos: trasladaban 146 extranjeros que ingresaron irregularmente. *BioBio-Chile-La Red de Prensa Más Grande de Chile* [en línea]. 22 de febrero de 2023. Consultado el 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-coquimbo/2023/02/22/fiscalizan-a-3-buses-pirata-en-los-vilos-trasladaban-146-extranjeros-que-ingresaron-irregularmente.shtml>

57 SEPÚLVEDA, Nicolás; SEGOVIA, Macarena y MIRANDA, Benjamín. Prostitución sin control en el Portal Fernández Concha destaca accionar de bandas dedicadas a la trata de personas-CIPER Chile. *CIPER Chile* [en línea]. 1 de junio de 2023. Consultado el 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/01/06/prostitucion-sin-control-en-el-portal-fernandez-concha-destapa-accionar-de-bandas-dedicadas-a-la-trata-de-personas/>

58 Servicio Nacional de Migraciones. Estimaciones de Extranjeros [en línea]. 2021. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>

en la década de 1990, posterior al retorno a la democracia, sin embargo, como se ha visto anteriormente el intercambio entre ambos países ha sido constante a lo largo de su historia y los flujos de migrantes peruanos han sido relevantes desde el inicio de la república.

Dentro de los factores que propiciaron este flujo migratorio, *“es posible aproximar que la inestabilidad política, el desempleo y la pobreza experimentada por Perú en la década de 1990 se convirtieron en factores que impulsaron la emigración hacia Chile”*<sup>59</sup>

En su momento, esta migración presentó enormes desafíos para la institucionalidad chilena, en un país que no estaba considerado como receptor de migraciones. De hecho, *“La migración peruana de mediados de la década de 1990 posee tres elementos o características centrales: es una migración mayoritariamente femenina; son personas jóvenes y en edad de trabajar, y poseen un nivel de preparación y capacitación bastante heterogéneo”*<sup>60</sup>

Ante este escenario, y como se ha mencionado anteriormente, en 1997 se realizó un proceso de regularización con la finalidad de integrar a las personas recién llegadas y cerca del 50 % de las solicitudes fueron de ciudadanos peruanos.<sup>61</sup>

Incluso, para el año 2002, Stefoni destacaba que *“la población de inmigrantes peruanos en Chile bordea los 60.000. De ellos, 63 por ciento corresponde a mujeres y 37 por ciento a hombres, siendo el único caso, dentro de los grupos de inmigrantes con ma-*

*yor presencia en Chile, donde las mujeres superan ampliamente a los hombres”*<sup>62</sup>

Si bien, la década de los 90 se registró un boom en el flujo migratorio de origen peruano, este enfoque ha sido objeto de críticas, ya que ese aumento se registró especialmente en la Región Metropolitana, mientras que las regiones fronterizas mantuvieron flujos constantes y asentamientos binacionales que son parte de la historia de estas zonas.

La migración peruana hacia Chile ha sido constante y permanente. Ello se explica en gran parte debido al asentamiento de comunidades de peruanos en Chile, los que crearon una sólida red de acogida y atracción para sus connacionales, junto con el envío de remesas.

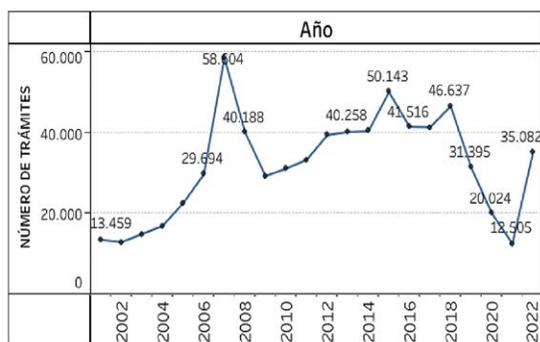


Gráfico N° 3: Cantidad de residencias temporales entregadas a ciudadanos peruanos entre 2000–2021.

**Fuente:** Gráfico proporcionado por el portal de registros administrativos del Servicio Nacional de Migraciones.

Según datos del Servicio Nacional de Migraciones, al 31 de diciembre de 2021, el 16,6 % de

59 QUEZADA, Tomás. Análisis de los determinantes de la inmigración peruana en Chile y elementos relevantes para la inserción. Repositorio Académico–Universidad de Chile [en línea]. 2016. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/138911/Analisis-de-los-determinantes-de-la-inmigracion-peruana-en-Chile-y-elementos-relevantes.pdf?sequence=1>

60 *Ibidem*.

61 *Ibidem*.

62 STEFONI, Carolina. Mujeres inmigrantes peruanas en Chile. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n33/v8n33a6.pdf> [en línea]. 2002. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n33/v8n33a6.pdf>



los migrantes en Chile era de origen peruano, ocupando la segunda mayoría a nivel nacional.<sup>63</sup> Ello, presente la crisis institucional que atraviesa el país a nivel político y económico.

## b. Migración haitiana

La migración haitiana en Chile es un proceso particular, ya que responde a una serie de factores que no necesariamente se relacionan con cercanía geográfica o similitudes idiomáticas y culturales.

Sus orígenes se remontan a febrero del 2004, cuando estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonâives, el que se extendió a distintas ciudades del país y amenazó con llegar a la capital. En ese momento, el presidente Jean Bertrand Arístide abandonó el país y el presidente de la Corte Suprema, en calidad de gobernante interino, solicitó la asistencia de la ONU y autorizó la entrada de tropas internacionales.<sup>64</sup>

Así, Chile comenzó su participación en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) desde 2004 hasta 2013.<sup>65</sup> La interacción entre el contingente chileno y los nacionales haitianos, entre otros factores, provocó un acercamiento entre ambos países, y visibilizó a Chile como un Estado contribuyente al mantenimiento de la seguridad y la paz internacional.

El 12 de enero de 2010 Haití sufrió un terremoto devastador que dejó al menos 200.000 personas muertas y más de 300.000 heridas.<sup>66</sup> El sismo agravó la aguda crisis social y económica, y es bajo este contexto, cuando comienzan a registrarse el aumento de los flujos migratorios desde Haití hacia diversos países, entre ellos, Chile.<sup>67</sup>

A partir de datos del Servicio Nacional de Migraciones, es posible identificar que, desde el año 2011 comienza a incrementar visiblemente la migración de origen haitiano, llegando a su peak en el año 2018 con 125.730 residencias temporales otorgadas.

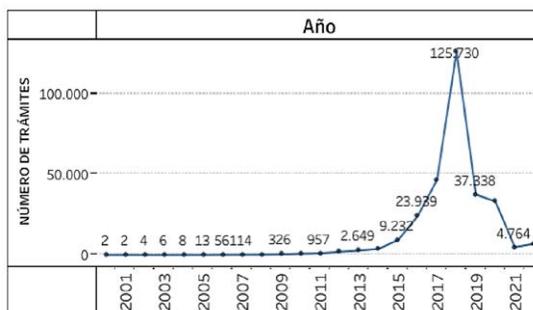


Gráfico N° 4: Cantidad de residencias temporales entregadas a ciudadanos haitianos entre 2000–2021.

**Fuente:** Gráfico proporcionado por el portal de registros administrativos del Servicio Nacional de Migraciones.

Cabe señalar que, la entrada de personas haitianas al país se dio principalmente por paso habilitado, a

63 Estimaciones de Extranjeros | Servicio Nacional de Migraciones. Servicio Nacional de Migraciones [en línea]. 2021. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>

64 Ministerio de Defensa de Chile, Chile, 13 años en la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití. Ministerio de Defensa Nacional [en línea]. [2017]. Consultado el 25 de febrero de 2023 Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/Haiti.pdf>

65 La retirada de la misión chilena en Haití se dio por finalizada en abril del 2017.

66 BBC NEWS. El terremoto de Haití deja ya más de 2.100 muertos y casi 10.000 heridos–BBC News Mundo. BBC News Mundo [en línea]. 14 de agosto de 2021. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58214474#:~:text=15%20de%20agosto%20de%202021,-0%201%20Haiti%20fue%20victima,y%20m%C3%A1s%20de%20300.000%20heridos.>

67 VILLARROEL, Yanci. La migración haitiana en Chile: desafíos para la sociedad y el Estado. RIDH | Red Internacional de Derechos Humanos / International Network of Human Rights [en línea]. 9 de marzo de 2021. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://ridh.org/news/la-migracion-haitiana-en-chile-desafios-para-la-sociedad-y-el-estado/>



través de vuelos hacia Chile, por lo que, la mayoría de los nacionales haitianos se encuentran identificados en registros formales, y con la posibilidad de permanecer de forma regular en el país.<sup>68</sup>

Sin embargo, a partir del año 2019 se registra un aumento en el ingreso al país por pasos no habilitados de nacionales haitianos. Según datos de la PDI, publicados por el Servicio Jesuita a Migrantes, en el año 2018 se registraron a 18 personas de nacionalidad haitiana haciendo ingreso al país por paso no habilitado, en el año 2019 el número aumentó a 644 y en 2020 a 1.089 personas,<sup>69</sup> donde alcanzó su punto más alto.

Del mismo modo, desde 2019 hasta el 2021, también se registra un alza en la salida de personas haitianas desde Chile, donde incluso, anualmente el número de personas que ha dejado el país sobrepasa al número de personas que ha llegado.<sup>70</sup>

La migración haitiana en Chile, por sus características culturales e idiomáticas, supone desafíos de integración que fueron visibles en los primeros años.

A pesar de ello, la persona migrante de origen haitiano ha logrado insertarse en el mercado laboral, no sin desconocer la exposición que se ha generado a ser sometidos a mercados de trabajo de manera irregular, sin contratos ni derechos sociales que deben estar garantizados, y que han sido un desafío desafío para la institucionalidad nacional.

Según datos del Servicio Nacional de Migraciones, al 31 de diciembre de 2021, Haití ocupaba la tercera mayoría de migrantes en Chile, con 180.272 personas.<sup>71</sup> Ello, teniendo presente que los factores de emigración de las personas de origen haitiano no se han modificado, encontrándose el país aún en medio de una considerable crisis multidimensional que preocupa al hemisferio y a las instancias multilaterales.

### c. Migración venezolana

La migración venezolana ha sido uno de los mayores desafíos de la región en los últimos años, tanto debido a su masividad, como respecto a la ausencia de corresponsabilidad en los flujos migratorios.

Se reconoce un aumento significativo de los flujos migratorios de origen venezolano a partir del año 2017. Ello, ya que es en ese momento comenzó una ola de protestas a nivel nacional e internacional originada por una serie de eventos de conflictividad política interna, especialmente relacionadas con las elecciones parlamentarias de 2015.

En ese año, Nicolás Maduro anunció la instauración de la Asamblea Nacional Constituyente, y en 2018 se produjeron las elecciones presidenciales que dieron como ganador a Nicolás Maduro, y donde no participó la oposición política. En suma, gran parte de la comunidad internacional rechazó el

68 MARTÍNEZ, Fátima. (2021). Regulación migratoria: una mirada al caso haitiano en Chile. En A. L. Guerrero (Ed.), *A 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Retos desde América Latina)* (pp. 390-406). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

69 Servicio Jesuita de Migración (SJM). Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico. *Op. cit.*

70 BBC NEWS. ¿Por qué tantos haitianos se están yendo de Chile?—BBC News Mundo. BBC News Mundo [en línea]. 24 de septiembre de 2021. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58550943>

71 Estimaciones de Extranjeros | Servicio Nacional de Migraciones. Servicio Nacional de Migraciones [en línea]. 2021. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>



resultado, en algunos casos no reconocieron al gobierno de Nicolás Maduro, dieron espacio a la creación de diversas instancias internacionales como el Grupo de Lima (2017) y el Grupo Internacional de Contacto para Venezuela (GIC) de la Unión Europea. La situación produjo un boom del flujo migratorio venezolano de carácter intrarregional, migrando principalmente a Colombia, Perú, Ecuador y Chile, generando reacciones diversas en las sociedades de acogida.

Según datos de la “Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela” (R4V), hasta enero del 2023 se cifra en 7 millones a las personas que han salido de Venezuela desde el inicio de la crisis, y aproximadamente 6 millones se encuentran alojados en países de la región latinoamericana.<sup>72</sup>

El mayor flujo migratorio lo tiene Colombia, donde *“desde mayo de 2021, cuando se implementó el Estatuto de Protección Temporal en Colombia, hasta mayo de 2022, 1,38 millones de ciudadanos venezolanos han accedido a un estatus regular, lo que representa el 52 por ciento de los más de 2 millones de solicitantes.”*<sup>73</sup>

Al 31 de diciembre de 2021, según estimaciones del Servicio Nacional de Migraciones, había más de 444.000 migrantes de origen venezolano en Chile. Como se indicó previamente, estas cifras solo contemplan aquellas personas que ingre-

saron por pasos habilitados y que se encuentran regulares en el país.

En el año 2021, la OIM realizó una encuesta en Chile, en la que todos los venezolanos encuestados *“(...) declararon haber ingresado a Chile por tierra, y el 98 % declaró que Chile era su país de destino, reforzando las necesidades de integración. La capital de Santiago fue la ciudad predominante de destino final (42 %)”*.<sup>74</sup> En resumen, la migración venezolana es actualmente la más masiva en el país.

De hecho, uno de los elementos de preocupación central es el ingreso irregular de personas de origen venezolano por pasos no habilitados hacia Chile. Según CIPER Chile,

*“Frente a los primeros indicios de un mayor número de personas queriendo ingresar a territorio nacional en 2019, la respuesta de Perú y Chile fue incrementar las medidas de control en la zona fronteriza de Tacna y Arica. Esto obligó a las personas migrantes a buscar nuevas rutas de ingreso al país. Las alternativas se fueron haciendo conocidas, y a raíz de esto comenzó a desarrollarse una infraestructura que posibilita el ingreso a Chile desde Perú, pasando por la frontera con Bolivia en Desaguadero, luego Oruro, Colchane, Huara e Iquique.”*<sup>75</sup>

En los medios de comunicación abundan notas de prensa y reportajes relacionados con este tema, especialmente por los riesgos y vulnerabilidades

72 Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V). América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región—Ene 2023. R4V [en línea]. 27 de febrero de 2023. Consultado el 8 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-ene-2023>

73 Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Tendencias recientes de la migración en las Américas | OIM Oficina Regional para América del Sur. OIM Oficina Regional para América del Sur [en línea]. [2022]. Consultado el 26 de febrero de 2023. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/es/resources/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas>

74 *Ibidem*.

75 STEFONI, Carolina; JARAMILLO, Matías y ROESSLER, Pablo. A pie por Colchane: cómo la política de gobierno forzó un ingreso desesperado de migrantes a Chile—CIPER Chile. CIPER Chile [en línea]. 2021. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/02/05/a-pie-por-colchane-como-la-politica-de-gobierno-forzo-un-ingreso-desesperado-de-migrantes-a-chile/>



que enfrentan las personas migrantes de origen venezolano en su travesía por llegar a Chile.

Estas dinámicas se han enfrentado con la tendencia de algunos grupos migrantes venezolanos a “acampar” en las calles de las ciudades de acogida, con exigencias respecto al otorgamiento de derechos. Ello ha generado un fuerte rechazo por parte de las comunidades de acogida y una presión a las agendas institucionales. Pero nuevamente, no se debe generalizar ni generar estigmas en torno a la población migrante.

La comunidad internacional ha reaccionado de manera poco dinámica, más bien a través de cooperación a los países más afectados a través de OIM y las oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Sin embargo, la respuesta desde los Estados ha sido deficitaria en materia de asistencia humanitaria.

Destaca el esfuerzo del Proceso de Quito, un mecanismo de coordinación regional que surge al margen del Grupo de Lima y que se enfoca en dar respuesta a los flujos migratorios de origen venezolano, y del cual Chile actualmente ejerce la Presidencia Pro Témpore (2022-2023, Capítulo Santiago) y que representa un espacio de concertación en torno a estas materias.

Con todo, y al mencionar estos tres flujos migratorios de manera representativa, se pueden observar algunos elementos. En primer lugar, tanto respecto al boom de la migración peruana en los 90, como en el caso de la migración haitiana o en el reciente caso de la migración venezolana, la institucionalidad chilena ha sido reactiva, tanto a través de programas de regularización, como establecimiento de visas y control de fronteras.

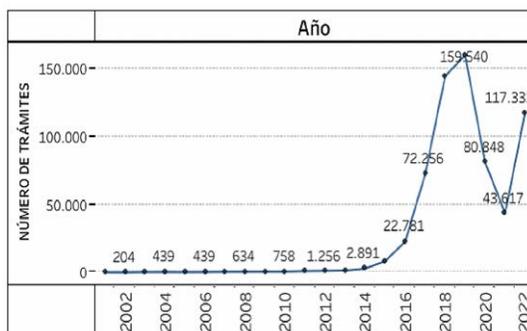


Gráfico N° 5. Cantidad de residencias temporales entregadas a ciudadanos venezolanos entre 2000–2021.

**Fuente:** Gráfico proporcionado por el portal de registros administrativos del Servicio Nacional de Migraciones.

En segundo lugar, estas respuestas han tenido como base fundamental a los gobiernos locales, elemento que, para fines de este estudio no se ha profundizado, pero que cobra especial relevancia respecto a las responsabilidades sustantivas que se les ha asignado en la gestión migratoria.

En tercer lugar, y teniendo como referencia los procesos históricos institucionales señalados en el apartado anterior, se observa que el imaginario social aún posee un amplio discurso xenófobo frente al migrante proveniente de la región; así como un enfoque en la seguridad nacional y un control de fronteras. Esto nos lleva a algunos desafíos multidimensionales que son transversales a esta agenda y que son compartidos por los países de la región.

## Desafíos multidimensionales

Realizado el análisis respecto a las particularidades de las migraciones en Chile, sus principales flujos migratorios y el estado del contexto actual, merece la pena plantear algunos desafíos multidimensionales para el Estado de Chile en materia de gestión migratoria, desde una perspectiva



de derecho internacional, derechos humanos y seguridad internacional y humana, con el objetivo de aportar al debate sobre la priorización de acciones.

## a. Desafíos desde la perspectiva de derechos humanos

Desde la perspectiva de los derechos humanos, por supuesto que las migraciones significan desafíos incommensurables para los Estados en la protección de las personas migrantes.

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos se establecen una serie de obligaciones que los Estados deben cumplir en pos del respeto, protección, promoción o garantía de estos. Ello, considerando que son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

Teniendo estos elementos en consideración, y sin ahondar en las concepciones fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, se debe destacar que los Estados también pueden ser responsables de las consecuencias derivadas de las acciones u omisiones de actores privados en el cumplimiento de los derechos humanos, incluidas corporaciones, empresas, miembros de la sociedad civil y seguridad privada.

En el Informe de Naciones Unidas (2016) "Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad",<sup>76</sup> se destaca que las personas migrantes se encuentran particularmente expuestas a situaciones de vulnerabilidad.

Según este Informe *"Los factores que generan vulnerabilidad, en primer lugar, pueden causar que un migrante abandone su país de origen, pueden ocurrir durante el tránsito o en el destino, independientemente de si el movimiento original fue elegido libremente, o pueden estar relacionados con la identidad o las circunstancias de un migrante."*<sup>77</sup>

De esta manera, una persona migrante puede estar mayormente expuesta a situaciones de vulnerabilidad especialmente en 3 escenarios: aquellas situaciones que le hacen dejar su país de origen; aquellas situaciones durante el trayecto hacia y en el destino; aquellas situaciones asociadas con su identidad, condición o circunstancias.

Así, el Informe profundiza con el establecimiento de 20 principios o directrices sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad: i) primacía de los derechos humanos; ii) no discriminación; iii) acceso a la justicia; iv) rescate y asistencia inmediata; v) gobernanza en frontera; vi) retorno basado en derechos; vii) protección ante violencia y explotación; viii) terminar con las detenciones por causas migratorias; ix) proteger la unidad familiar; x) niñez migrante; xi) mujeres y niñas migrantes; xii) derecho a la salud; xiii) derecho a un estándar de vida adecuado; xiv) derecho a un trabajo; xv) derecho a educación; xvi) derecho a la información; xvii) monitoreo y rendición de cuentas; xviii) defensores de derechos humanos; xix) recolección de datos y protección; xx) gobernanza migratoria y cooperación.

Como se observa, garantizar estos elementos por parte de Estados como Chile puede ser

76 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad. <https://www.ohchr.org/sites/default/files.pdf>. 2016.

77 *Ibidem*.



un inmenso desafío. No solo porque el país se encuentra comprometido de manera proactiva con la agenda de derechos humanos, sino porque además ello requiere de presupuestos sustantivos, coordinaciones e involucramiento de todos los actores.

A estos elementos, que son propios de la protección de los derechos humanos, se suma el principio de responsabilidad compartida de los flujos migratorios. Según el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) de Naciones Unidas, en las responsabilidades compartidas *“ningún país puede encarar los retos de este fenómeno mundial y aprovechar sus oportunidades en solitario. Con este enfoque integral pretendemos facilitar la migración segura, ordenada y regular, reduciendo la incidencia de la migración irregular y sus efectos negativos mediante la cooperación internacional y una combinación de medidas expuestas en este Pacto Mundial”*.<sup>78</sup> Es decir, la responsabilidad de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes es una tarea tanto del país de origen, como el/los de tránsito y destino.

Por otro lado, es importante destacar que las crisis regionales y el aumento de los flujos migratorios están teniendo lugar en un contexto de retroceso del internacionalismo, de disminución del respeto por el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, de desunión política dentro de órganos fundamentales de adopción de decisiones, como el Consejo de Seguridad, y de elevado nivel de derrotismo en lo relativo a la promoción de programas ambiciosos como el de protección.

## **b. Desafíos desde la seguridad internacional y humana: situación en frontera**

Como se ha desarrollado a lo largo de este documento, la situación de las migraciones en Chile ha cambiado de manera radical en los últimos años.

Hoy, con una nueva ley de migraciones, la creación del Servicio Nacional de Migraciones, y el aumento progresivo de los flujos migratorios de origen regional, se ha abierto una discusión respecto a los desafíos multidimensionales, tanto desde la mirada de derechos humanos, como desde la seguridad internacional y humana.

Este enfoque es del todo polémico, y se hace énfasis en que la migración per se no implica una amenaza a la seguridad de los Estados. Sin perjuicio de ello, las dimensiones de los flujos migratorios pueden abrir espacios para que ingresen elementos no deseados que sí implican una amenaza a la seguridad de los Estados, y que hacen uso de estas necesidades y vulnerabilidades: el crimen organizado transnacional y el acceso por pasos no habilitados en frontera.

En el marco de la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA, aprobada en México en 2003, los países declaran su interés de comprender la seguridad con enfoque multidimensional y humano,

*“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas,*

---

78 Organización de Naciones Unidas (ONU). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Refugees and Migrants [en línea]. 2018. Disponible en: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_pact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_pact_for_migration.pdf)



*preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”<sup>79</sup>*

En este escenario, los Estados se enfrentan al dilema de la situación en fronteras, en tanto doble tarea de proteger la seguridad nacional y resguardar la protección de los derechos humanos. De hecho, como señala Guillermo Bravo (2015):

*“Las autoridades políticas, tanto en los países expulsos como receptores de población, han establecido políticas y dictado leyes reguladoras de los movimientos migratorios para el control y supervisión de quienes ingresan a su territorio, teniendo presente que la legislación migratoria nacional favorezca la inmigración de quienes se consideran mano de obra altamente calificada”<sup>80</sup>*

Chile se enfrenta hoy, más que nunca, a este desafío. El ingreso al país por pasos no habilitados ha aumentado de manera significativa. Según cifras publicadas en medios de comunicación, *“entre marzo y mayo de 2022, se registraron, por parte de la PDI, 20.291 ingresos por pasos no habilitados, mientras que, en todo el 2021, la misma*

*institución registró más de 45.000 ingresos de este tipo, lo que representa un peak en relación a los años anteriores.”<sup>81</sup>*

Esta situación pone en riesgo la vida de quienes utilizan los pasos no habilitados, pero además facilita el funcionamiento y acceso de traficantes de personas, y de delitos como la trata de personas, el narcotráfico, el contrabando de armas, y otras redes del crimen organizado transnacional.

Ante esto, el tema de la protección de fronteras y del aumento de los flujos migratorios irregulares se ha posicionado en la opinión pública chilena desde hace años, sin presentar una solución sustantiva.

En febrero de 2023, la ministra del Interior Carolina Tohá puso en marcha la nueva Ley de Infraestructura crítica, en la cual *“(...) los militares apoyarán en las fronteras y su labor se concentrará en la realización de controles de identidad, registro y detenciones de personas que ingresen al país irregularmente o sean sorprendidos cometiendo delitos, los que serán puestos a disposición de las policías. (...) La medida es de suma importancia, ya que permitirá atacar el crimen organizado, el tráfico de armas, drogas y personas, junto con mejorar el control de la migración ilegal”<sup>82</sup>*

Con esta ley se busca fortalecer y dar mayores atribuciones a las Fuerzas Armadas desplegadas

---

79 Organización de Estados Americanos (OEA). Declaración sobre Seguridad en las Américas. [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf). 2003.

80 BRAVO, Guillermo. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. SciELO–Scientific electronic library online [en línea]. 2015. Consultado el 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rda/n48/art13.pdf>

81 Ex Ante.cl: Crisis migratoria: El explosivo ingreso de extranjeros irregulares a Chile en el trimestre marzo-mayo | Ex-Ante. Ex-Ante [en línea]. 2022. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/crisis-migratoria-el-explosivo-ingreso-de-extranjeros-irregulares-a-chile-en-el-trimestre-marzo-mayo/>

82 Gobierno de Chile. Gob.cl–Artículo: Ley De Infraestructura Crítica: Estas son las atribuciones de las FFAA en el inicio de su despliegue En La Frontera. Gob.cl–Home [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/se-inicia-despliegue-de-ffaa-en-la-frontera-por-ley-de-infraestructura-critica-estas-son-las-atribuciones-que-tendran-los-militares/>



en la frontera, en tanto se mantiene el mandato de la Policía de Investigaciones de regular el ingreso y salida de territorio nacional, según el Artículo 166 de la Ley 21.325 sobre Migración y Extranjería.

Este escenario, además, implica un enorme desafío para Chile y para los países con quienes comparte frontera, en tanto debe primar una responsabilidad compartida de los flujos migratorios y el fortalecimiento de los controles en frontera, entre otras cosas, ante la presencia regional comprobada de peligrosas bandas del crimen organizado transnacional que hacen uso de estas circunstancias como una ventana de oportunidad.

El 17 de marzo, el presidente de Chile Gabriel Boric dio un punto de prensa, en el cual el medio BBC destacó que, *"Nuestra prioridad está en proteger la frontera para asegurar una migración que sea regular, segura y ordenada"*, dijo Boric y advirtió que *"una de las trabas que entorpece la deportación de quienes cometen delitos es que los gobiernos de Bolivia y Venezuela no reciben a las personas expulsadas"*.<sup>83</sup>

A esta postura expresada por el gobierno, se suma la complejidad en torno a la respuesta de la sociedad de acogida. Tal como señala el Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2022, del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, *"Además, el abandono de las personas recién llegadas, que se instalan en espacios públicos sin tener acceso a los servicios sanitarios*

*correspondientes, tensiona adicionalmente a las comunidades donde las personas migrantes se alojan, fomentando una sociedad fraccionada por el racismo y la xenofobia"*.<sup>84</sup>

De esta manera, esta situación plantea el desafío de que no solo será del todo prioritario el control nacional que se realice de las fronteras e ingreso al territorio, sino que también cobrará especial relevancia el principio de responsabilidades compartidas en la protección de las personas migrantes. Asimismo, este desafío se reflejará en la seguridad de los países de tránsito y destino, toda vez que se requerirá una regulación y cooperación efectiva, que haga posible gestionar los flujos migratorios de manera sostenible. Por ello, se vuelve prioritario fortalecer instancias de integración y coordinación regional, como el "Proceso de Quito sobre migración venezolana", de modo de encontrar soluciones y acuerdos a problemáticas comunes en esta materia.

Respecto a lo anterior, es preciso destacar que, debido a la situación de crisis humanitaria que se ha suscitado en la frontera de Chile con Perú, y que afecta principalmente a personas que no cuentan con documentación necesaria y que buscan salir de las fronteras chilenas, se han gestionado soluciones bilaterales con Venezuela para lograr el retorno de más de 100 personas que se encontraban varadas.<sup>85</sup>

Del mismo modo, el gobierno de Chile ha acogido propuestas desde la sociedad civil para plantear

83 BBC NEWS MUNDO. 4 claves que explican la tensión entre Chile, Bolivia y Venezuela por la crisis migratoria en la frontera—BBC News Mundo. BBC News Mundo [en línea]. 2023 disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64994211>

84 Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2022. [https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/11/DDHH2022\\_08\\_Migrantes.pdf](https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/11/DDHH2022_08_Migrantes.pdf). 2022.

85 DW. Avión con 115 migrantes varados en Chile parte a Venezuela | DW | 07.05.2023. DW.COM [en línea]. 7 de mayo de 2023. Consultado el 9 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.dw.com/es/avión-con-115-migrantes-varados-en-chile-parte-a-venezuela/a-65542370>



a los países fronterizos la instauración de un “corredor humanitario” que permita el tránsito de las personas hacia su país de origen,<sup>86</sup> cuestión que aún no logra concretarse por la complejidad de la propuesta, en tanto involucra voluntad política, recursos, y coordinaciones extra regionales.<sup>87</sup>

Hasta este momento (mayo del 2023), la llamada “crisis de frontera en el norte de Chile” por parte de los medios de comunicación, sigue en desarrollo y ha significado uno de los mayores desafíos enfrentados por parte del gobierno de Gabriel Boric y los demás gobiernos de la región, ya sean de tránsito o destino de flujos migratorios masivos.

## Conclusiones

La historia de las migraciones en Chile nos ha mostrado los constantes desafíos a la institucionalidad nacional, por supuesto, teniendo presente los contextos políticos, históricos y sociales en los que se produjeron. Actualmente, nuestro país se enfrenta un contexto particular, que no responde necesariamente a las configuraciones de antaño, sino que posicionan a Chile como un país atractivo para las personas migrantes a nivel regional, acompañado de factores de emigración propios de los países de origen marcados por inestabilidades políticas, necesidades económicas, reunificación familiar, y otros.

Sin perjuicio de ello, los demás países de la región no escapan a esta realidad, especialmente debido a la situación de la masiva migración venezolana,

que ha tenido impactos sustantivos en diversos Estados latinoamericanos.

Los desafíos de las migraciones internacionales, especialmente aquellas masivas en países que históricamente fueron productores de flujos migratorios, son de carácter multidimensional y, por lo tanto, deben contemplar a todos los actores involucrados en todos los niveles de toma de decisión.

Sin perjuicio de estos desafíos, tanto desde la perspectiva de derechos humanos, como desde la seguridad internacional y humana, no se deben promover discursos que apunten criminalizar las migraciones ni vincularlas directamente con delincuencia. Hay relaciones y dinámicas que generan vulnerabilidad y pueden permitir el ingreso del crimen transnacional, que hace uso de estos espacios.

Sin perjuicio de estos desafíos, tanto desde la perspectiva de derechos humanos, como desde la seguridad internacional y humana, no se deben promover discursos que apunten a criminalizar las migraciones ni vincularlas directamente con la delincuencia.

De esta manera, es del todo relevante que la Comunidad internacional genere redes sustantivas de cooperación internacional, especialmente de carácter regional, y más allá del trabajo generado por el Proceso de Quito, es decir, un espacio de transparencia efectiva respecto a datos, información

86 EL CLARÍN DE CHILE. Red de organizaciones de migrantes demanda corredor humanitario en la frontera norte - El Clarín de Chile. El Clarín de Chile [en línea]. 9 de mayo de 2023. Consultado el 9 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elclarin.cl/2023/05/09/red-de-organizaciones-de-migrantes-demanda-corredor-humanitario-en-la-frontera-norte/>

87 UCHILE, Diario. Arévalo Méndez, embajador de Venezuela en Chile: “No sé si será posible la apertura del corredor humanitario”. Diario y Radio Universidad Chile | Análisis, opinión y noticias - Medio informativo digital y radio en vivo. [en línea]. 9 de mayo de 2023. Consultado el 9 de mayo de 2023. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2023/05/09/arevalo-mendez-embajador-de-venezuela-en-chile-no-se-si-sera-posible-la-apertura-del-corredor-humanitario/>



y colaboración en el principio de corresponsabilidad de los flujos migratorios, independiente de su origen. En ese sentido, medidas como las expulsiones colectivas no solucionan el problema, solo son una gestión temporal.

En ese sentido, dadas las características de la construcción del relato de las migraciones en Chile, la evolución de su legislación, las características de sus principales flujos migratorios y la situación actual, junto con los desafíos mencionados, se considera del todo relevante que, junto con un fortalecimiento de la coordinación regional en instancias previas o nuevas de integración, se profundice el trabajo de coordinación a nivel nacional con todos los actores institucionales involucrados, ya sean las policías, Fuerzas Armadas, Servicio Nacional de Migraciones, Aduana, Ministerio Público; tanto para abordar estas nuevas dinámicas migratorias y sus desafíos.

Asimismo, esta coordinación debería bajar al nivel local, especialmente a los gobiernos locales en Chile y en frontera, quienes son actualmente los actores principales en la gestión de los flujos migratorios en las comunidades receptoras.

Si alguna enseñanza dejó la pandemia del Covid-19 a los países es que ningún Estado tiene la facultad de resolver problemas multilaterales de manera unilateral, se necesita la cooperación y la creación de capacidades para solucionar estos elementos de manera conjunta y coordinada. Con ello, no se trata de detener los flujos migratorios o levantar mayores barreras (como pudimos pasar, ello solo aumenta los flujos de migración irregular), sino que cooperar de manera tal que los flujos que lleguen a nuestros países no sirvan de puerta de entrada para el crimen organizado internacional.

## Bibliografía

- BBC NEWS MUNDO. 4 claves que explican la tensión entre Chile, Bolivia y Venezuela por la crisis migratoria en la frontera—BBC News Mundo. BBC News Mundo [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64994211>
- BBC NEWS. ¿Por qué tantos haitianos se están yendo de Chile?—BBC News Mundo. BBC News Mundo [en línea]. 24 de septiembre de 2021. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58550943>
- BBC NEWS. El terremoto de Haití deja ya más de 2.100 muertos y casi 10.000 heridos—BBC News Mundo. BBC News Mundo [en línea]. 14 de agosto de 2021. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58214474#:~:text=15%20de%20agosto%20de%202021,-0%201&text=En%202010%20Haití%20fue%20víctima,y%20más%20de%20300.000%20heridos>.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Historia de la legislación migratoria nacional. [en línea]. 2001. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25549/1/Historia\\_de\\_la\\_legislacion\\_migratoria\\_nacional.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25549/1/Historia_de_la_legislacion_migratoria_nacional.pdf)
- BRAVO, Guillermo. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. SciELO—Scientific electronic library online [en línea]. 2015. Consultado el 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rda/n48/art13.pdf>
- CANALES, Alejandro I. La inmigración contemporánea en Chile. Entre la diferenciación étnico-nacional



- y la desigualdad de clases. Pap. poblac [online]. 2019, vol.25, n.100 [citado 2023-03-18], pp.53-85. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252019000200053&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252019000200053&lng=es&nrm=iso)>. Epub 19-Jun-2020. ISSN 2448-7147. <https://doi.org/10.22185/24487147.2019.100.13>
- CANO, Christiny, María Verónica; CONTRUCCI, Magdalena y MARTÍNEZ Pizarro, Jorge. Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe [en línea]. 2010. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7228/S0900516\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7228/S0900516_es.pdf)
- Censo general de población i edificación, industria, ganadería i minería del territorio de Magallanes República de Chile: levantado por acuerdo de la comisión de alcaldes el día 8 de setiembre de 1906, pasado y presente del territorio de Magallanes por Lautaro Navarro Avaria.–BND: Territorial: Comunal. BND: Territorial: Comunal [en línea]. Disponible en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/635/w3-article-330182.html>
- Congreso Nacional de Chile. Ley de migración y extranjería. Ley N° 21325 de 11 de abril de 2021.
- Decreto Ley N° 1.094 Establece Normas sobre extranjeros en Chile [en línea]. 14 de julio de 1975. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Chile/Decreto-Ley%20N%201.094,%20estableciendo%20normas%20sobre%20extranjeros%20en%20Chile%20-%201975.pdf>
- DEM. Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile. Academia.edu [en línea]. [sin fecha]. Disponible en: [https://www.academia.edu/36154239/Evolución\\_de\\_la\\_Gestión\\_Gubernamental\\_desde1990\\_DESARROLLO\\_DEL\\_FENOMENO\\_DE\\_LAS\\_MIGRACIONES\\_EN\\_CHILE](https://www.academia.edu/36154239/Evolución_de_la_Gestión_Gubernamental_desde1990_DESARROLLO_DEL_FENOMENO_DE_LAS_MIGRACIONES_EN_CHILE)
- DOTÉ, Sebastián. Crisis migratoria en Chile y Perú: qué está pasando en la frontera entre Arica y Tacna. El País Chile [en línea]. 5 de mayo de 2023. Consultado el 5 de mayo de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/chile/2023-05-05/crisis-migratoria-en-chile-y-peru-que-esta-pasando-en-la-frontera-entre-arica-y-tacna.html>
- DW. Avión con 115 migrantes varados en Chile parte a Venezuela | DW | 07.05.2023. DW.COM [en línea]. 7 de mayo de 2023. Consultado el 9 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.dw.com/es/avión-con-115-migrantes-varados-en-chile-parte-a-venezuela/a-65542370>
- EL CLARÍN DE CHILE. Red de organizaciones de migrantes demanda corredor humanitario en la frontera norte - El Clarin de Chile. El Clarin de Chile [en línea]. 9 de mayo de 2023. Consultado el 9 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elclarin.cl/2023/05/09/red-de-organizaciones-de-migrantes-demanda-corredor-humanitario-en-la-frontera-norte/>
- EMOL. Organizaciones critican a Interior por postergar ley y descartar crear un servicio de migraciones | Emol.com. Emol [en línea]. 2017. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/02/06/843561/Organizaciones-critican-a-Interior-por-postergar-ley-y-descartar-crear-un-servicio-de-migraciones.html>
- Ex Ante.cl: Crisis migratoria: El explosivo ingreso de extranjeros irregulares a Chile en el trimestre marzo-mayo | Ex-Ante. Ex-Ante [en línea]. 2022.



Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/crisis-migratoria-el-explosivo-ingreso-de-extranjeros-irregulares-a-chile-en-el-trimestre-marzo-mayo/>

GAZMURI, Cristian (2003). El Chile del centenario, los ensayistas de la crisis. SciELO—Scientific electronic library online. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-71942003003600028](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942003003600028)

Gobierno de Chile. Formula indicaciones al proyecto de ley de migración y extranjería [en línea]. 9 de abril de 2018. Consultado el 9 de marzo de 2023. (Boletín N° 8970-06). Santiago: Oficio Indicaciones del Ejecutivo: Disponible en: [www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7856/](http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7856/)

Gobierno de Chile. Gob.cl—Artículo: Ley De Infraestructura Crítica: Estas son las atribuciones de las FFAA en el inicio de su despliegue en la frontera. Gob.cl—Home [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/se-inicia-despliegue-de-ffaa-en-la-frontera-por-ley-de-infraestructura-critica-estas-son-las-atribuciones-que-tendran-los-militares/>

GONZÁLEZ, Antonio. Fiscalizan a 3 buses pirata en Los Vilos: trasladaban 146 extranjeros que ingresaron irregularmente. BioBioChile—La Red de Prensa más grande de Chile [en línea]. 22 de febrero de 2023. Consultado el 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-coquimbo/2023/02/22/fiscalizan-a-3-buses-pirata-en-los-vilos-trasladaban-146-extranjeros-que-ingresaron-irregularmente.shtml>

GONZÁLEZ, Tania. Gobierno posterga nueva Ley Migratoria por “reorganización de recursos”. Diario y Radio Universidad Chile | Análisis, opinión y noticias—Medio informativo digital

y radio en vivo. [en línea]. 7 de mayo de 2016 Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2016/05/07/gobierno-posterga-nueva-ley-migratoria-por-reorganizacion-de-recursos/>

GREZ, Sergio. “Teoría y práctica de los anarquistas chilenos en las luchas sociales a comienzos del siglo XX”. En: Dimensión Histórica de Chile, N° 19.

IGOR, Olivia; Flores, Tomás (2008) “Migración Internacional: El caso de Chile”. En: Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 190. Chile. Disponible en: <http://www.prodem.net.ec/images/documentos/migracioninternacionalcasochile.pdf>

Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI). “Revista Migrantes N° 73”. 2015 Santiago, Chile. Disponible en: <http://incami.cl/revista-migrantes-diciembre-de-2015/>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021 Distribución regional y comunal. ine.cl [en línea]. 25 de octubre de 2022. Consultado el 6 de febrero de 2023. Disponible en: [www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/](http://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/)

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Población extranjera residente en Chile llegó a 1.482.390 personas en 2021, un 1,5 % más que en 2020. Default [en línea]. 12 de octubre de 2022. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2022/10/12/población-extranjera-residente-en-chile-llegó-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-más-que-en-2020#:~:text=Al%20igual%20que%20la%20tendencia,Bolivia%20\(8,9%\)](https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2022/10/12/población-extranjera-residente-en-chile-llegó-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-más-que-en-2020#:~:text=Al%20igual%20que%20la%20tendencia,Bolivia%20(8,9%))



- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). XIV Censo de población y III de Vivienda. Disponible en: [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/antteriores/censo-de-población-y-vivienda-1970.pdf?sfvrsn=9d5571f8\\_2](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/antteriores/censo-de-población-y-vivienda-1970.pdf?sfvrsn=9d5571f8_2). 1970.
- LARA Escalona, María Daniela. Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). SciELO–Scientific Electronic Library Online [en línea]. [sin fecha]. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-17842014000100004#ref](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842014000100004#ref)
- Ley Núm. 3446, que impide la entrada al país o la residencia en el de elementos indeseables. Ley N° 3446 (modificación de 19 julio de 1975) (República de Chile).
- Ley S/N Colonias de Naturales i Etranjeros- SE., Ley n.º S/N (1845) (República de Chile). <https://bcn.cl/2t56o>
- LIZANA, Ana María. Ingresan migrantes por la noche y les ofrecen traslado a Santiago: El modus operandi de los “coyotes” en la frontera. *meganoticias.cl* [en línea]. 10 de enero de 2023. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.meganoticias.cl/nacional/401932-crisis-migratoria-colchane-norte-modus-operandi-coyotes-frontera-10-01-2023.html>
- MÁRMORA, Lelio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur” En: REMHU–Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana. Vol.18, N° 35. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Brasília, Brasil. 2010.
- MARTÍNEZ, Fátima. (2021). Regulación migratoria: una mirada al caso haitiano en Chile. En A. L. Guerrero (Ed.), *A 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Retos desde América Latina)* (390-406). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Defensa de Chile, Chile, 13 años en la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití. Ministerio de Defensa Nacional [en línea]. [2017]. Consultado el 25 de febrero de 2023 Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/Haiti.pdf>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Aprueba reglamento de la ley N° 21.325, de migración y extranjería. Decreto N° 296 de 12 de febrero de 2022.
- NORAMBUENA Carrasco, Carmen . Colonización e inmigración, un problema nacional recurrente 1882-1894. *Dimensión Histórica de Chile*. 1991.
- NORAMBUENA, Carmen “Exilio y retorno. Chile. 1973-1994”, en Garcés, M., *et al.* (comps.), *Memoria para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX*, Santiago de Chile: LOM Ediciones. 2000.
- NORAMBUENA, Carmen, NAVARRETE, Bernardo y MATAMOROS, Rodrigo. Entre continuidades y rupturas, mejor la continuidad. *Política migratoria chilena desde comienzo de siglo XX*. *Revista Austral de Ciencias Sociales* [en línea]. 2018, (34), 10.4206. Disponible en: <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/3564/4437>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vul-



- nerabilidad. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/file.pdf>. 2016.
- Organización de Estados Americanos (OEA) "Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015". Washington DC. Estados Unidos.
- Organización de Estados Americanos (OEA). Declaración sobre Seguridad en las Américas. Disponible en: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf). 2003.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Tendencias recientes de la migración en las Américas | OIM Oficina Regional para América del Sur. OIM Oficina Regional para América del Sur [en línea]. [2022]. Consultado el 26 de febrero de 2023. Disponible en: [https://robuenosaires. iom.int/es/resources/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas](https://robuenosaires.iom.int/es/resources/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Trabajadores migrantes. International Labour Organization [en línea]. [sin fecha] Disponible en: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang-es/index.htm>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Refugees and Migrants [en línea]. 2018. Disponible en: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf)
- ORTIZ, Florencia. Más de 200 mil solicitudes fueron ingresadas al sistema de regularización migratoria. BioBioChile [en línea]. 7 de enero de 2022. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/01/07/mas-de-200-mil-solicitudes-fueron-ingresadas-al-sistema-de-regularizacion-migratoria.shtml>
- Presidencia de Chile. Presidente Piñera presenta reforma para "garantizar una migración segura, ordenada y regular". Prensa Presidencia [en línea]. 9 de abril de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: [https://prensa.presidencia. cl/comunicado.aspx?id=7301](https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=7301)
- QUEZADA, Tomás. Análisis de los determinantes de la inmigración peruana en Chile y elementos relevantes para la inserción. Repositorio Académico-Universidad de Chile [en línea]. 2016 disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/138911/Analisis-de-los-determinantes-de-la-inmigracion-peruana-en-Chile-y-elementos-relevantes.pdf?sequence=1>
- República de Chile. Presidencia. "Imparte instrucciones sobre la política nacional migratoria". Instructivo Presidencial N° 9 de 2 de septiembre de 2008. ¿Disponible en?
- RODRÍGUEZ, Teresa Las migraciones internacionales en Chile, Buenos Aires, Secretaría General de la OEA, 1982; Jorge Martínez, Situación y tendencias de la migración internacional en Chile, Serie B-CELADE, N° 120 (LC/DEM/R.281), Santiago de Chile, CEPAL. Años 1854 y 2002. 1997.
- SEPÚLVEDA, Nicolás; SEGOVIA, Macarena y Benjamín MIRANDA. Prostitución sin control en el Portal Fernández Concha destapa accionar de bandas dedicadas a la trata de personas-CIPER Chile. CIPER Chile [en línea]. 1 de junio de 2023. Consultado el 22 de marzo de 2023. Disponi-



- ble en: <https://www.ciperchile.cl/2023/01/06/prostitucion-sin-control-en-el-portal-fernandez-concha-destapa-accionar-de-bandas-dedicadas-a-la-trata-de-personas/>
- Servicio Nacional de Migraciones. Estimaciones de Extranjeros [en línea]. 2021. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>
- Servicio Jesuita de Migración (SJM). Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico – SJM Chile. SJM Chile [en línea]. 6 de septiembre de 2021. Consultado el 13 de febrero de 2023. Disponible en: <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/>
- STEFONI, Carolina. “Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile”. 2021 consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- STEFONI, Carolina. “Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos” 2004. Capítulo 9. En: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile.
- STEFONI, Carolina; JARAMILLO, Matías y ROESSLER, Pablo. A pie por Colchane: cómo la política de gobierno forzó un ingreso desesperado de migrantes a Chile–CIPER Chile. CIPER Chile [en línea]. 2021 disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/02/05/a-pie-por-colchane-como-la-politica-de-gobierno-forzo-un-ingreso-desesperado-de-migrantes-a-chile/>
- STEFONI, Carolina. Mujeres inmigrantes peruanas en Chile. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n33/v8n33a6.pdf> [en línea]. 2002.
- THAYER, Luis Eduardo. Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos–CIPER Chile. CIPER Chile [en línea]. 27 de abril de 2021. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y migrantes (R4V). América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región–Ene 2023. R4V [en línea]. 27 de febrero de 2023. Consultado el 8 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-ene-2023>
- Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2022. Disponible en: [https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/11/DDHH2022\\_08\\_Migrantes.pdf](https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/11/DDHH2022_08_Migrantes.pdf). 2022.
- VERA Gutiérrez, Lisette; LAGOS Flores, Yaritza.. Chile, país receptor de migrantes: la experiencia de adolescentes venezolanos (Publicación N° 2019-02-01T19:48:14Z) [Grado de licenciatura, Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. Biblioteca digital Universidad Humanismo Cristiano. 2019.
- VILLARROEL, Yanci. La migración haitiana en Chile: desafíos para la sociedad y el Estado. RIDH | Red Internacional de Derechos Humanos / International Network of Human Rights [en línea]. 9



de marzo de 2021. Consultado el 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://ridh.org/news/la-migracion-haitiana-en-chile-desafios-para-la-sociedad-y-el-estado/>

WALDMANN, Peter. La evolución de las colonias de inmigrantes alemanes en el sur de Chile conflicto cultural y adaptación paulatina. *Jahrbuch für*

*Geschichte Lateinamerikas* = Anuario de Historia de América Latina (JbLA), N° 25. 1988.

ZAVALA, Ximena; ROJAS, Claudia. "Globalización, Procesos migratorios y estado en Chile". Centro de Encuentros Cultura y Mujer. *Migraciones, globalización y género en Argentina y Chile*. 2005. Buenos Aires, Argentina.

# Migración en Chile: marco normativo, problemas de implementación y desafíos

Juan Pablo Jarufe Bader<sup>1</sup>

## Resumen

El 12 de febrero de 2022 entró en vigor la Ley 21.325, de Migración y Extranjería, que ha buscado encarnar una nueva aproximación al fenómeno migratorio, cambiando el foco desde la seguridad nacional a una postura más orientada a los derechos sociales. No obstante, esta intención ha encontrado diversas dificultades, que se han manifestado en la ruta hacia una nueva Política Nacional de Migración y en los conflictos suscitados por la inmigración irregular en regiones como la Macrozona Norte del país, que a su vez han llevado al Ejecutivo a apoyar la intervención de las fuerzas militares en labores de resguardo a las zonas fronterizas.

## Abstract

On February 12, 2022, Law 21,325, on Migration and Aliens, came into force, which has sought to embody a new approach to the migratory phenomenon, changing the focus from national security to a position more oriented to social rights. However, this intention has encountered various difficulties, which have manifested themselves on the route to a new National Migration Policy and in the conflicts caused by irregular immigration in regions such as the Northern Macrozone of the country, which in turn have led the Executive to support the intervention of the military forces in tasks of protection to the border areas.

---

1 Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencia Política, mención Defensa, de la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como Investigador del Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales, de la Asesoría Técnica Parlamentaria, de la Biblioteca del Congreso Nacional. Mayor información en: <https://orcid.org/0000-0002-3572-9593>.



### Palabras clave

Migración  
Inmigrantes  
Macrozona  
Defensa

### Keywords

Migration  
Immigrants  
Macrozone  
Defense



## Introducción

La migración se ha transformado en las últimas décadas en un nuevo desafío para la seguridad, no solo de los Estados nacionales, sino también de regiones supraestatales, que se han visto impactadas por flujos de personas de creciente magnitud, que se explican por diversos motivos, tales como la inestabilidad política y las crisis internas de sus países de origen, el deterioro en las condiciones económicas, los conflictos internacionales y el insuficiente acceso a los recursos naturales básicos, entre otros.

Esta presión sobre la capacidad de respuesta de los países, ha sido un reto que aún no logra ser resuelto cabalmente y que sigue golpeando a Estados como Chile, que a ojos de inmigrantes de otras latitudes –fundamentalmente latinoamericanos–, sigue siendo un destino deseado, por sus credenciales de estabilidad política.

No obstante, el carácter inorgánico de esta migración, sumado a la irregularidad en el acceso al país, ha traído consecuencias importantes y un impacto sostenido en la economía local, así como sobre localidades que se han convertido en una especie de puerta de entrada al territorio chileno, como en el caso de Colchane, en el extremo norte.

Ante esta apremiante realidad, el Estado chileno ha articulado diversas respuestas, que han variado entre los gobiernos de turno que se han sucedido en la última década, si bien un mínimo común denominador ha sido la intención de canalizar la migración por conductos que apunten a su

regularización y a un proceso más armónico, fundamentalmente en términos de su incidencia en materia de seguridad pública y en la economía del país.

El presente artículo pretende exponer una breve radiografía del fenómeno migratorio en Chile, a partir de sus principales características actuales, la normativa que ha buscado regularlo, las falencias detectadas y los desafíos que asoman tanto a corto como a mediano plazo.

## I. Contexto migratorio

De acuerdo a cifras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2022 había a nivel mundial alrededor de 281 millones de migrantes, equivalentes al 3,6 % de la población del planeta. De este total, un 48 % correspondía a mujeres, mientras un 14,6 % eran menores de edad.

La cantidad de refugiados, en tanto, alcanzó en similar período los 26,4 millones, casi el doble de los existentes al año 2000, lo que habla de una intensificación de los conflictos internacionales e intraestatales.<sup>2</sup>

Esta inestabilidad ha alentado también una creciente migración irregular, concebida como *“el movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino”*<sup>3</sup>

Esta problemática muchas veces trae aparejada consigo prácticas criminales como la trata de personas

2 OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES_0.pdf): p. 11.

3 *Ibidem*, p. 185.



que, de acuerdo a la misma OIM, es un desafío importante para la gobernanza migratoria a todo nivel, dadas las condiciones que la propician, vale decir, un menor acceso a protección y a redes de apoyo.

En consecuencia, esta y otras modalidades delictivas asociadas a la irregularidad, son retos esenciales, que han sido recogidos por el Objetivo 10 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como por la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.<sup>4</sup>

En relación a Chile, las cifras del Servicio Nacional de Migraciones y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), indican que, al 31 de diciembre de 2021, había en el país un total de 1.482.390 inmigrantes, alrededor de un 7,5 % de la población del país, de los cuales la mayor cantidad provino de Venezuela, con 444.423 personas (30 %), Perú (246.508–16,6 %) y Haití (180.272–12,2 %).

En cuanto a su distribución territorial, casi un millón de estos extranjeros (61,3 %) habita en la Región Metropolitana, mientras un 7,25 está en la Región de Antofagasta y un 4,95 en la de Tarapacá, que son las otras dos con mayor presencia.

A nivel de género, la migración en el país es bastante balanceada, con un 50,2 % de hom-

bres y un 49,8 % de mujeres, en tanto a nivel etario se trataría de una migración más bien joven, pues el segmento de mayor impacto es el de personas de entre 20 y 39 años de edad, con un 55,2 %.<sup>5</sup>

Por otra parte, el Ejecutivo concedió en 2022 un total de 255.436 permisos de residencia temporal a nivel país, muy por sobre los 98.849 del año anterior. Este cambio se refleja igualmente a nivel de permisos de residencia definitiva, que aumentaron entre 2021 y 2022 desde los 20.956 a los 93.989, dando cuenta del cambio de enfoque en política migratoria, tras el cambio político verificado en el país.<sup>6</sup>

Respecto a solicitudes de refugio, en 2022 estas alcanzaron las 5.138, superando con creces las 1.628 del año 2020, concentrándose en ciudadanos venezolanos (68 %).<sup>7</sup>

A su vez, las denuncias de inmigrantes irregulares en Chile totalizaron en 2022 las 53.875 y, en lo que va de 2023, la cifra ha alcanzado las 3.390.<sup>8</sup>

Finalmente, desde un mes a esta parte, 644 personas han sido reconducidas a sus países de origen, fundamentalmente a través del Paso Fronterizo “Chacalluta”, que conecta con territorio peruano.<sup>9</sup>

4 *Ibidem*, p. 267.

5 Servicio Nacional de Migraciones. Estimaciones de personas extranjeras en Chile. 2022. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>.

6 Servicio Nacional de Migraciones. Residencias temporales y definitivas otorgadas. 2022. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>.

7 Servicio Nacional de Migraciones. Estadísticas migratorias de refugio. 2022. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>.

8 INFOMIGRA. Se detectaron 3.390 ingresos por pasos no habilitados al país, en enero de 2023. 2023, marzo 27. Disponible en: <https://www.infomigra.org/se-detectaron-3-390-ingresos-por-pasos-no-habilitados-al-pais-en-enero-de-2023/>.

9 INFOMIGRA. Presencia militar en Arica y Parinacota: 644 personas extranjeras han sido reconducidas en casi un mes. 2023, marzo 28. Disponible en: <https://www.infomigra.org/presencia-militar-en-arica-y-parinacota-644-personas-extranjeras-han-sido-reconducidas-en-casi-un-mes/>.



## II. Marco regulatorio en Chile

### 1. Ley 21.325

La creciente complejidad del fenómeno migratorio en nuestro país, obligó a los actores políticos a buscar acuerdos para avanzar de forma más expedita en una nueva legislación migratoria para Chile, que superara los alcances de la Ley de Extranjería, de 1975.

Es así como, tras una extensa tramitación legislativa, el 20 de abril de 2021 fue publicada en el Diario Oficial la Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería, que de todos modos no entraría en vigor sino hasta el 12 de febrero de 2022, tras la aprobación del Decreto 296, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprobó su reglamento.

Durante este tiempo, la normativa ha buscado encarnar una nueva aproximación a esta problemática, cambiando el foco desde la seguridad nacional a una postura más orientada a los derechos sociales, aunque en la práctica esta intención declarada ha encontrado diversas dificultades.

Al respecto, los artículos 2 y 7 de la norma regulan el ingreso, estadía, residencia y egreso de los extranjeros del país, junto con el ejercicio de sus derechos y deberes, *“a partir de una migración segura, ordenada y regular, por medio de un estado garante de los derechos de los inmigrantes, así como de políticas que apunten a la prevención y sanción de ilícitos como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas”*<sup>10</sup>

En definitiva, el texto legal en cuestión consagra una nueva Política Nacional de Migración, definida como:<sup>11</sup>

*“Una directriz que busca la integración de la población migrante, el fomento de la interculturalidad y la participación armónica de los extranjeros en la sociedad nacional, teniendo en cuenta elementos como el respeto a los derechos humanos del migrante, con especial preocupación por los grupos vulnerables; la política de seguridad interior y exterior del Estado; el resguardo del orden público, en lo referente a la prevención y represión del crimen organizado transnacional; y el aporte de la migración al desarrollo social, económico, laboral y cultural del país”.*

El artículo 159 de la ley igualmente instaura una nueva institucionalidad, sustentada en un Consejo de Política Migratoria, encabezado por el ministro del Interior, que asesora al presidente de la república en la elaboración y revisión de la Política Nacional de Migración y Extranjería.

A su vez, los artículos 156 y 157 puntualizan las atribuciones del llamado Servicio Nacional de Migraciones, ente público descentralizado, que se encarga de implementar la directriz antes mencionada; recopilar y analizar antecedentes sobre migraciones en el país; autorizar o denegar el ingreso, estadía y egreso de extranjeros; otorgar, prorrogar o revocar permisos de residencia y permanencia; determinar cambios de categorías migratorias; expulsar extranjeros; y mantener un Registro Nacional de Extranjeros, de carácter reservado.<sup>12</sup>

10 LEY 21.325. (2023, marzo 27). Disponible en: <http://bcn.cl/2oodq>.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.



En cuanto a las prohibiciones de ingreso a Chile, el artículo 32 de la ley proscribire la entrada de extranjeros en las siguientes condiciones:<sup>13</sup>

- Condenados o procesados por terrorismo.
- Incitadores de delitos como tráfico ilícito de estupefacientes o de armas, trata de personas, genocidio, tortura, terrorismo, homicidio, femicidio, secuestro, o producción de material pornográfico.
- Quienes padezcan enfermedades definidas por la autoridad.
- Quienes ingresen o salgan de Chile por paso no habilitado.

A su vez, el artículo 127 establece como causales de expulsión el ingreso al país con prohibición de entrada vigente; el vencimiento del permiso de permanencia transitoria; la reincidencia en el ejercicio de actividades remuneradas no autorizadas; y la falsificación de documentos para obtener beneficios migratorios.

En suma, a diferencia de la Ley de Extranjería, la nueva normativa amplió a diez días corridos el plazo para interponer algún recurso judicial frente a una medida de expulsión del país, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 141 del texto legal.<sup>14</sup>

## 2. Hacia una nueva política migratoria

Respecto a la puesta en marcha del texto legal migratorio, cabe mencionar que el 6 de mayo

del año pasado se celebró la primera reunión de 2022 del **Consejo de Política Migratoria**, cuyo propósito fue avanzar hacia una política de Estado en esta materia, mediante:<sup>15</sup>

*“La ejecución de todas las medidas que, en el marco de un actuar respetuoso de los derechos humanos, contribuyan a controlar la migración irregular y sus consecuencias negativas en la vida de las personas (...), atendiendo a la **participación armónica de los extranjeros en la realidad social, cultural, política y económica del país, así como a la integración y cooperación internacional, para ofrecer una respuesta coordinada y responsable frente al aumento de los flujos migratorios, así como para disminuir la migración irregular y sus problemas asociados**”.*

El Consejo también acordó pedir a la Subsecretaría del Interior la formulación de reportes técnicos anuales, con participación de entidades públicas o privadas, chilenas y extranjeras, que tengan relación con la problemática migratoria; así como informes de avance, **cumplimiento e implementación** de planes sectoriales, a las diversas entidades involucradas en la construcción de esta hoja de ruta.<sup>16</sup>

Esta fase de formulación de una directriz migratoria de alcance nacional, ha venido de la mano con un proceso participativo de la ciudadanía, expresado en instancias tales como el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones, cuya primera sesión se celebró el 15 de diciembre del año pasado.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Migración en Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública dio inicio a la Formulación de la Política Nacional de Migración y Extranjería. 2022, mayo 9. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/ministerio-del-interior-y-seguridad-publica-dio-inicio-a-la-formulacion-de-la-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/>.

<sup>16</sup> INFOMIGRA. ¿Qué se ha hecho a la fecha en la Política Nacional de Migración y Extranjería? 2022, noviembre 10. Disponible en: <https://www.infomigra.org/que-se-ha-hecho-a-la-fecha-en-la-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/>.



Junto con acordar la conformación de sus miembros, esta instancia se abocó a conocer:<sup>17</sup>

- El estado de avance en la implementación del Servicio Nacional de Migraciones y de la Política Nacional Migratoria, con énfasis regional.
- La estadística de entrega de visas humanitarias, vinculadas a situaciones de violencia intrafamiliar, trata de personas y mujeres embarazadas.
- La realidad de los menores de edad inmigrantes, así como de las personas que han entrado al territorio nacional por pasos no habilitados.
- La situación del proceso regularizador de inmigrantes.

A comienzos de 2023, en tanto, este órgano celebró una Reunión Extraordinaria, en la que se informó sobre la intención del INE de caracterizar a la población migrante en el país, como grupo específico a estudiar en el próximo Censo de Población, a realizarse en 2024.<sup>18</sup>

Otra muestra de la incorporación de la ciudadanía en este diseño, ha sido la celebración de Diálogos Regionales y Temáticos, que han tenido lugar en regiones como las de Antofagasta y Los Lagos, así como en la Región Metropolitana.<sup>19</sup>

La implementación de la nueva ley migratoria también ha tenido algunos ajustes en el cami-

no, sobre todo a partir de la administración del presidente Gabriel Boric.

Es así como, en marzo de 2022, el actual gobierno decidió retirar de la Contraloría General de la República el Decreto 33, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que *fijaba como única alternativa para el acceso de inmigrantes a las visas de residencia temporal sin salir de territorio chileno, la existencia de motivos humanitarios o de reunificación familiar. Luego, en mayo del mismo año, el Ejecutivo remitió al ente contralor el Decreto 177, añadiendo al artículo 4 de la ley la opción de realizar el cambio de estatus migratorio en el propio territorio chileno, invocando una nueva causal, a discreción de la Subsecretaría del Interior.*<sup>20</sup>

Por otra parte, actualmente se encuentran en tramitación diversos proyectos de ley que pretenden reformar la Ley 21.325, entre los cuales es posible citar los siguientes:

- Proyecto de Ley que amplía el control preventivo y de identidad, entregando a las policías nuevas herramientas para permitir la identificación de personas migrantes en situación irregular.<sup>21</sup>
- Proyecto de Ley que incorpora la condena por crimen o simple delito, como nueva causal de

17 Servicio Nacional de Migraciones. Acta Primera Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones. 2022, diciembre 15. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/12/Acta-Sesion-1-Ordinaria-COSOC.docx>.

18 Servicio Nacional de Migraciones. Acta Primera Sesión Extraordinaria del Consejo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones. 2023, febrero 24. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/02/Acta-Sesion-1-extraordinaria.docx>.

19 INFOMIGRA, 2022. *Op. cit.*

20 Migración en Chile. Gobierno ingresa cambio clave en política migratoria y entrega poder a Interior para visar residencias temporales. 2022, mayo 17. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/gobierno-ingresa-cambio-clave-en-politica-migratoria-y-entrega-poder-a-interior-para-visar-residencias-temporales/>.

21 Cámara de Diputados de Chile. Cámara respalda proyecto que amplía las facultades de control policial en materia de migración. Boletín 15270-06. 2023, marzo 28. Disponible en: <https://www.camara.cl/cms/destacado/2023/03/28/camara-respalda-proyecto-que-amplia-las-facultades-de-control-policial-en-materia-de-migracion/>.



expulsión de extranjeros titulares de permisos de residencia.<sup>22</sup>

- Proyecto de Ley que posibilita la notificación por correo electrónico a los afectados con medida de expulsión administrativa.<sup>23</sup>
- Proyecto de Ley que faculta al Ejecutivo a determinar la reconducción inmediata a sus países de origen, de los extranjeros que sean sorprendidos cometiendo ilícitos de forma flagrante.<sup>24</sup>
- Proyecto de Ley que obliga al presidente de la república a decretar, en un plazo no superior a 60 días, la expulsión inmediata de los inmigrantes en situación de cárcel, que hayan recibido condenas por robo, hurto o por delitos insertos en la Ley 20.000.<sup>25</sup>
- Proyecto de Ley que tipifica el delito de ingreso clandestino a territorio nacional.<sup>26</sup>

### III. Dificultades operativas y desafíos

La implementación de la Ley 21.325 igualmente ha tenido particular incidencia ante la problemática migratoria de la llamada Macrozona Norte del país, conformada por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama.

Una situación de alto impacto social, que ha generado problemas de hacinamiento, colapso de servicios básicos, vulnerabilidad de familias con menores de edad, enfermedades y tensiones

con la población local, sobre todo en ciudades fronterizas y en núcleos urbanos del Norte Grande, como Arica, Iquique y Antofagasta.

También ha sido evidente la articulación de bandas criminales de naturaleza transnacional, que han venido instalándose en estas zonas, con un impacto que se ha sentido en los índices delictuales asociados a homicidios, robos y tráfico de drogas, entre otros ilícitos.

Ante esta realidad, el actual gobierno se ha allanado a recurrir a las fuerzas militares como actor de refuerzo en materia de seguridad frente a los flujos migratorios. Al respecto, si bien el 16 de abril de 2022 terminó el Estado de Excepción Constitucional, que buscaba contener la crisis migratoria en el extremo norte, el 13 de agosto del mismo año, en virtud del Decreto 204, del Ministerio de Defensa Nacional, el Ejecutivo decidió extender la vigencia del Decreto 265 de la misma cartera, facultando a las Fuerzas Armadas a reforzar las labores policiales en materia de control fronterizo.

Esta directriz se reafirmó por última vez con la publicación en el Diario Oficial, el 20 de febrero de 2023, del Decreto con Fuerza de Ley 1, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas, que puntualizó los protocolos y las reglas de uso de la fuerza a seguir por parte de las ramas castrenses al momento de fiscalizar, detener o poner

22 Senado de Chile. Boletín 15204-07. 2022, julio 18. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15715&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15715&tipodoc=mensaje_mocion)

23 Senado de Chile. Boletín 15453-06. 2022, octubre 24. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15972&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15972&tipodoc=mensaje_mocion)

24 Senado de Chile. Boletín 15294-06. 2022, agosto 19. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15807&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15807&tipodoc=mensaje_mocion)

25 Senado de Chile. Boletín 15203-07. 2022, julio 15. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15714&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15714&tipodoc=mensaje_mocion)

26 Senado de Chile. Boletín 15261-25. 2022, agosto 5. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15772&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15772&tipodoc=mensaje_mocion)



a disposición de la autoridad policial a quienes ingresen de forma irregular al territorio chileno.<sup>27</sup>

No obstante, los inconvenientes no se han disipado y se han expresado las últimas semanas en diversos ámbitos, como por ejemplo el de la educación, con comunas en las que el aumento de población migrante se ha traducido en una saturación de los cupos por matrícula escolar en recintos educacionales.<sup>28</sup>

Otras respuestas han provenido de actores no estatales, como el Servicio Nacional de Migraciones, que articuló una mesa de trabajo con la Policía de Investigaciones, a objeto de coordinar los procesos de expulsión judicial ante ingresos clandestinos por dichas zonas.<sup>29</sup>

Junto a lo anterior, la autoridad migratoria anunció el comienzo de un proceso acotado de empadronamiento de extranjeros, que permitiría revisar caso a caso los antecedentes de los inmigrantes en suelo nacional, determinando la posibilidad de expulsar a quienes exhiban antecedentes penales.

Asimismo, la puesta en marcha de la nueva normativa migratoria, ha venido de la mano con algunas decisiones oficiales en materia de política internacional, como la decisión del gobierno de

firmar la Declaración de Los Ángeles, sobre Migración y Protección, realizada en el contexto de la IX Cumbre de las Américas, que se celebrara a mediados de 2022 en Estados Unidos, y que supone un intento por redoblar los esfuerzos hacia un esquema regional de cuotas de recepción de migrantes, que posibilite una migración humana, ordenada, segura y regular.<sup>30</sup>

De igual modo, entre el 12 y 14 de octubre del año pasado, se celebró en nuestro país la XX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, bajo la presidencia *Pro Tempore* de Chile, en la que se reforzaron los conceptos discutidos en la cumbre estadounidense.<sup>31</sup>

Además, cabe considerar el reciente compromiso suscrito entre Santiago y Bogotá, durante la visita oficial al país del presidente colombiano Gustavo Petro, que busca avanzar hacia un modelo migratorio más cooperativo, a partir de modalidades especializadas de colaboración técnica sobre identificación biométrica, intercambio de datos, y lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de personas.<sup>32</sup>

Finalmente, el Ejecutivo ha entablado conversaciones con autoridades bolivianas y venezolanas, a fin de poder regularizar los procesos de reconducción

27 DFL 1. (2023, febrero 20). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189483>.

28 Radio Biobío. Aumento de población migrante provoca colapso en matrículas escolares de la Macrozona Norte. 2023, marzo 22. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2023/03/20/aumento-de-poblacion-migrante-provoca-colapso-en-matriculas-escolares-de-la-macrozona-norte.shtml>.

29 Radio de U. de Chile. Gobierno adelanta que mantendrá expulsiones de migrantes irregulares: "Vamos a cumplir la Ley". 2022, abril 13. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2022/04/13/gobierno-adelanta-que-mantendra-expulsiones-de-migrantes-irregulares-vamos-a-cumplir-la-ley/>.

30 Servicio Nacional de Migraciones. Migraciones al día. 2022, junio-julio. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/08/Newsletter-SERMIG-2022-Junio-Julio.pdf>.

31 Conferencia Suramericana sobre migraciones. XX Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2022, noviembre 14. Disponible en: <https://www.csmigraciones.org/sites/default/files/2022-10/Nota%20Conceptual%20XX%20CSM.pdf>.

32 Presidencia de la República de Chile. Presidente de la República, Gabriel Boric Font: "Chile y Colombia cumplen 200 años de relaciones diplomáticas, 200 años trabajando juntos por mejorar la seguridad y el bienestar de nuestros compatriotas". 2023, enero 9. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=207900>.



de inmigrantes irregulares, ante las dificultades prácticas que se han verificado en este ámbito.<sup>33</sup>

## IV. Conclusiones

Las complejidades del fenómeno migratorio han quedado patentes en los últimos diez años en Chile, a partir de flujos externos motivados por crisis políticas y por la búsqueda de mejores oportunidades económicas, sobre todo de parte de ciudadanos latinoamericanos, que han visto en Chile un país de mayor estabilidad para asentarse.

No obstante, el creciente ingreso de extranjeros, muchos de ellos de manera ilegal, por pasos no habilitados, ha generado una crisis social que se ha manifestado con total nitidez en el extremo norte del país, con familias enteras viviendo en precarias condiciones y una población local que también se ha visto impactada en su cotidianeidad.

Toda esta realidad está refrendada por cifras que hablan de una migración que ha crecido a niveles insospechados, poniendo en jaque la respuesta del Estado ante este fenómeno.

Una respuesta que debiese considerar un reforzamiento de la labor de inteligencia asociada a la migración irregular; la interoperatividad entre distintos actores estatales y no estatales; así como la articulación de una política interestatal, que implique una cooperación con terceros Estados al momento de poder absorber de manera racional y consistente las oleadas migratorias, con pleno apego a la ley y cautelando los derechos

humanos de quienes buscan un mejor futuro para sus familias.

## Bibliografía

Cámara de Diputados de Chile. Cámara respalda proyecto que amplía las facultades de control policial en materia de migración. Boletín 15270-06. 2023, marzo 28. Disponible en: <https://www.camara.cl/cms/destacado/2023/03/28/camara-respalda-proyecto-que-amplia-las-facultades-de-control-policial-en-materia-de-migracion/>.

Conferencia Suramericana sobre migraciones. XX Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2022, noviembre 14. Disponible en: <https://www.csmigraciones.org/sites/default/files/2022-10/Nota%20Conceptual%20XX%20CSM.pdf>.

DFL 1. (2023, febrero 20). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189483>.

INFOMIGRA. Presencia militar en Arica y Parinacota: 644 personas extranjeras han sido reconducidas en casi un mes. 2023, marzo 28. Disponible en: <https://www.infomigra.org/presencia-militar-en-arica-y-parinacota-644-personas-extranjeras-han-sido-reconducidas-en-casi-un-mes/>.

INFOMIGRA. ¿Qué se ha hecho a la fecha en la Política Nacional de Migración y Extranjería? 2022, noviembre 10. Disponible en: <https://www.infomigra.org/que-se-ha-hecho-a-la-fecha-en-la-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/>.

33 Migración en Chile. Gobierno cifra en 127 mil los migrantes en situación irregular, y busca mecanismos y criterios para regularizarlos. 2022, julio 15. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/gobierno-cifra-en-127-mil-los-migrantes-en-situacion-irregular-y-busca-mecanismos-y-criterios-para-regularizarlos/>.



- INFOMIGRA. Se detectaron 3.390 ingresos por pasos no habilitados al país, en enero de 2023. 2023, marzo 27. Disponible en: <https://www.infomigra.org/se-detectaron-3-390-ingresos-por-pasos-no-habilitados-al-pais-en-enero-de-2023/>.
- LEY 21.325. (2023, marzo 27). Disponible en: <http://bcn.cl/2oodq>.
- MIGRACIÓN EN CHILE. Gobierno cifra en 127 mil los migrantes en situación irregular, y busca mecanismos y criterios para regularizarlos. 2022, julio 15. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/gobierno-cifra-en-127-mil-los-migrantes-en-situacion-irregular-y-busca-mecanismos-y-criterios-para-regularizarlos/>.
- MIGRACIÓN EN CHILE. Gobierno ingresa cambio clave en política migratoria y entrega poder a Interior para visar residencias temporales. 2022, mayo 17. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/gobierno-ingresa-cambio-clave-en-politica-migratoria-y-entrega-poder-a-interior-para-visar-residencias-temporales/>.
- MIGRACIÓN EN CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública dio inicio a la Formulación de la Política Nacional de Migración y Extranjería. 2022, mayo 9. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/ministerio-del-interior-y-seguridad-publica-dio-inicio-a-la-formulacion-de-la-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/>.
- OIM. (2022). Informe sobre las Migraciones en el Mundo. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES_0.pdf).
- Presidencia de la República de Chile. Presidente de la República, Gabriel Boric Font: "Chile y Colombia cumplen 200 años de relaciones diplomáticas, 200 años trabajando juntos por mejorar la seguridad y el bienestar de nuestros compatriotas". 2023, enero 9. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=207900>.
- Radio Biobío. Aumento de población migrante provoca colapso en matrículas escolares de la Macrozona Norte. "Radio Biobío". 2023, marzo 22. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2023/03/20/aumento-de-poblacion-migrante-provoca-colapso-en-matriculas-escolares-de-la-macrozona-norte.shtml>.
- Radio U. de Chile. Gobierno adelanta que mantendrá expulsiones de migrantes irregulares: "Vamos a cumplir la Ley". 2022, abril 13. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2022/04/13/gobierno-adelanta-que-mantendra-expulsiones-de-migrantes-irregulares-vamos-a-cumplir-la-ley/>.
- Senado de Chile. Boletín 15203-07. 2022, julio 15. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15714&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15714&tipodoc=mensaje_mocion).
- Senado de Chile. Boletín 15204-07. 2022, julio 18. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15715&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15715&tipodoc=mensaje_mocion).
- Senado de Chile. Boletín 15261-25. 2022, agosto 5. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15772&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15772&tipodoc=mensaje_mocion).
- Senado de Chile. Boletín 15294-06. 2022, agosto 19. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15807&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15807&tipodoc=mensaje_mocion).



- Senado de Chile. Boletín 15453-06. 2022, octubre 24. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15972&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15972&tipodoc=mensaje_mocion).
- Servicio Nacional de Migraciones. Acta Primera Sesión Extraordinaria del Consejo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones. 2023, febrero 24. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/02/Acta-Sesion-1-extraordinaria.docx>.
- Servicio Nacional de Migraciones. Acta Primera Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones. 2022, diciembre 15. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/12/Acta-Sesion-1-Ordinaria-COSOC.docx>.
- Servicio Nacional de Migraciones. Migraciones al día. 2022, junio-julio. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/08/Newsletter-SERMIG-2022-Junio-Julio.pdf>.
- Servicio Nacional de Migraciones. (2022). Estadísticas migratorias de refugio. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>.
- Servicio Nacional de Migraciones. (2022). Estimaciones de personas extranjeras en Chile. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>.
- Servicio Nacional de Migraciones. (2022). Residencias temporales y definitivas otorgadas. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>.



# La influencia de China en África: una mirada integral de las dimensiones política, social, económica y militar

Amparo Navarrete Mella<sup>1</sup>

## Resumen

*Este artículo explora la compleja y multifacética influencia de China en África, abarcando sus dimensiones política, social, económica y militar. Su propósito central es abordar la naturaleza y el alcance del compromiso de China con África. En términos políticos, se analiza el creciente compromiso de China con los Estados africanos, incluida la Iniciativa de la Franja y la Ruta y el Foro de Cooperación China-África. La dimensión social examina el papel de los Institutos Confucio, el compromiso de los medios de comunicación y la inversión en industrias culturales. La dimensión económica se centra en la inversión china en infraestructuras africanas, las relaciones comerciales y la extracción de recursos. Por último, se busca analizar el compromiso militar de China, incluida su creciente presencia en el continente y su participación en misiones de mantenimiento de la paz. En términos generales, se puede observar que la presencia china en el continente africano ha tenido efectos tanto positivos como negativos para las sociedades que allí habitan.*

## Abstract

*This article explores China's complex and multifaceted influence in Africa, encompassing its political, social, economic and military dimensions. Its central purpose is to address the nature and extent of China's engagement with Africa. In political terms, it looks at China's growing engagement*

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Magíster en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de investigación Ortega y Gasset, Madrid, España. Se encuentra doctorando en Ciencias Políticas y Administración y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense, Madrid, España. Su experiencia año laboral año 2023 incluye el rol de Asesora Técnica para la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación.



### Palabras clave

China  
África  
Influencia  
Multidimensional

### Keywords

China  
África  
Influence  
Multidimensional



with African states, including the Belt and Road Initiative and the Forum on China-Africa Cooperation. The social dimension examines the role of Confucius Institutes, media engagement and investment in cultural industries. The economic dimension focuses on Chinese investment in African infrastructure, trade relations and resource extraction. Finally, it seeks to analyze China's military engagement, including its growing presence on the continent and its participation in peacekeeping missions. Overall, it can be seen that China's presence on the African continent has had both positive and negative effects on the societies there.

## Introducción

La relación entre China y África se remonta a la década de 1950, cuando China les proporcionó ayuda a los países africanos recién independizados. Sin embargo, es solo durante las dos últimas décadas, que China ha aumentado su presencia en la región. Su influencia ha tomado fuerza mediante inversiones masivas en infraestructuras, recursos naturales y desarrollo del capital humano. Según los datos de la Iniciativa de Investigación China-África (CARI), de la Universidad John Hopkins, al año 2022 África acumuló una deuda de 153.000 millones de dólares, lo que convierte al gigante asiático en el mayor socio comercial y el mayor inversor extranjero del continente.<sup>2</sup>

El presente artículo busca analizar la influencia China desde diferentes enfoques, con el fin de dar una mirada integral de la situación.

## 1. Influencia social

A nivel social, es importante destacar que la influencia de China en África se divide en diferentes áreas: cultura, educación, medios de comunicación y desarrollo social.

### 1.1. Dimensión cultural

China ha promovido activamente su cultura en África a través de diversos espacios y medios, como los programas de intercambio cultural, los Institutos Confucio y la cooperación a través de medios de comunicación. En los últimos años, China ha invertido una cantidad considerable en la construcción de Institutos Confucio en África para promover la lengua y la cultura chinas. Actualmente, hay más de 60 Institutos Confucio en el continente.<sup>3</sup> Asimismo, la creación de la Red de Televisión Global China (CGTN) y el periódico *China Daily* ha permitido a China influir en la percepción que los africanos tienen de China y su cultura.<sup>4</sup>

De esta misma forma, podemos observar que en los últimos años se ha incrementado la popularidad de las películas, los programas de televisión, la comida y la música china. Sin embargo, es importante destacar que la influencia cultural no solo deviene de la popularidad de los productos chinos, sino que también de la creciente presencia de personas e instituciones chinas en la región.<sup>5</sup>

Las principales críticas que se han alzado ante

2 EOM, <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/prestamos-de-china-a-africa/>

3 Xinhua, [http://spanish.news.cn/2021-11/26/c\\_1310334263.htm](http://spanish.news.cn/2021-11/26/c_1310334263.htm)

4 TOFAN, Dana and SUN Zhen. (2019). China's Confucius Institutes in Africa: ¿A new form of soft power? *Journal of Contemporary China*, 28(118), pp. 484-499.

5 BODOMO, Adam. (2019). China's cultural influence in Africa: Perceptions and responses. *Journal of Contemporary China*, 28(117), 1-16. doi: 10.1080/10670564.2018.1495673



esta situación, tienen particular relación con la promoción de la ideología política china. Algunos críticos sostienen que China utiliza los programas de intercambio cultural, como los Institutos Confucio, como medio para propagar su ideología política y reprimir la disidencia.<sup>6</sup> Asimismo, la proliferación de medios de comunicación chinos en África ha sido criticada por su impacto en las industrias locales de medios de comunicación y la posible pérdida de diversidad cultural africana.<sup>7</sup>

## 1.2. Influencia educativa

En los últimos años, China ha proporcionado diversas formas de apoyo educativo a los países africanos. De hecho, se ha alzado como un importante apoyo educativo para África a través de diversos medios, como becas, programas de formación de profesores y construcción de instalaciones educativas. Según un informe del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU),<sup>8</sup> China ha sido el principal proveedor de becas a estudiantes africanos en los últimos años. Además, ha invertido en variados programas de formación de profesores en África, para mejorar la calidad de la educación en las escuelas y ha participado en la construcción de instalaciones educativas, como universidades y centros de formación profesional.

Una forma práctica de observar la influencia educativa de China en el continente es el creciente

número de estudiantes africanos que estudian en China y la creciente presencia de instituciones educativas chinas en África. Esta influencia ha recibido críticas y apoyo. Apoyo, porque las becas y los programas educativos de China han permitido a muchos estudiantes africanos acceder a la enseñanza superior y adquirir valiosas competencias para el mercado laboral. Además, la inversión china en programas de formación de profesores ha contribuido a mejorar la calidad de la educación en las escuelas africanas. Críticas, porque se postula que este el compromiso educativo forma parte de una estrategia más amplia para promover su poder blando y reforzar sus lazos económicos y políticos con África.<sup>9</sup> De hecho, algunos críticos sostienen que los programas educativos de China en África no se adaptan al contexto local, por lo que pueden llegar a socavar los esfuerzos de los países africanos por desarrollar sus propios sistemas educativos.<sup>10</sup>

## 1.3. Influencia en el desarrollo social

La influencia que China ha tenido en el desarrollo social africano, puede observarse en el creciente número de proyectos de esta temática financiados por China en el continente, incluidos proyectos sanitarios, educativos y de infraestructuras. En un informe de 2021 de la Iniciativa de Investigación China-África de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins, Tang Xiaoyang, profesor de Ciencias Políticas de la

- 
- 6 BRADY, Andrew. (2018). China's Confucius Institutes: Normalization of authoritarianism? *Journal of Contemporary China*, 27(110), pp. 538-554.
  - 7 OBIAYA, Iván. (2019). The rise of Chinese media in Africa: Opportunities and challenges. In F. B. Hassen (Ed.), *China-Africa relations in an era of great transformations* (pp. 53-74). Routledge.
  - 8 UNESCO Institute for Statistics. *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and education: All means all*. UNESCO.
  - 9 EZEANYA-ESIÖBU, Chiedozie. (2020). China's education engagement in Africa: Motivations, impacts, and implications. *International Journal of Educational Development*, 73, pp. 1-9. doi: 10.1016/j.ijedudev.2019.102101
  - 10 MAWDSLEY, Emma. (2019). The China model in Africa: A new form of developmentalism? *Third World Quarterly*, 40(9), pp. 1629-1646.



Universidad de Tsinghua, sostuvo que “*el compromiso de China con el desarrollo social en África está impulsado por su deseo de promover el desarrollo sostenible y mejorar su imagen de potencia mundial responsable*”.<sup>11</sup>

En forma general, se puede observar que, a nivel cultural, la presencia de China en África pareciera ser tan criticada como apoyada, lo que abre una importante discusión respecto a que áreas y/o valores cobran más importancia al momento de optar por una postura.

## 2. Política

A diferencia de la influencia cultural, la influencia política de China en África pareciera ser un aspecto relativamente menos estudiado. Por lo que en este artículo se busca explorarlo brevemente con el fin de aportar a la perspectiva general de esta temática. De esta forma, cabe señalar que, en cuanto a la influencia política, existen canales formales e informales.

### 2.1. Canales formales de influencia política

Una de las principales formas en que China ejerce su influencia política en África es a través de su compromiso diplomático con los gobiernos

africanos. Esto incluye visitas de alto nivel de líderes chinos y reuniones periódicas del Foro de Cooperación China-África (FOCAC), que reúne a representantes de gobiernos chinos y africanos para debatir cuestiones económicas y políticas. Esto es un aspecto para destacar, ya que pareciera que el trabajo de los diplomáticos chinos y su estrecha relación con los líderes africanos ha sido un importante vehículo para promover la agenda política china en el continente.<sup>12</sup>

Otro canal formal de influencia política son las condiciones de ayuda e inversión. Como señala Li,<sup>13</sup> China suele asociar sus espacios de ayuda e inversión, a la voluntad de los países africanos de apoyar sus posiciones políticas en cuestiones como Taiwán, el Tíbet y los derechos humanos. Esta situación ha recibido una serie de críticas, al ser catalogado como una suerte de “neocolonialismo”,<sup>14-15</sup> ya que refuerza los desequilibrios de poder existentes entre China y los países africanos.

El mismo apoyo de China a las instituciones africanas es también un canal formal de influencia política. Por ejemplo, China ha proporcionado asistencia financiera y técnica a la Unión Africana, y ha ayudado a financiar la construcción de la sede de la Unión Africana en Addis Abeba, Etiopía.<sup>16-17</sup>

11 TANG, Xu. *China's social development engagement in Africa: A review of progress and challenges*. China-Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. 2021.

12 WANG, Yi. *China's diplomacy in Africa: Intensified engagement in pursuit of economic interests*. *Journal of Contemporary China*, 27(111), pp. 158-173. 2018.

13 LI, Anshan. *The political dimension of China's aid to Africa*. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(1), pp. 1-22. 2017.

14 TAYLOR, Ian. *China's resource diplomacy in Africa: Powering development?* *International Affairs*, 92(5), pp. 1165-1187. 2016.

15 TAYLOR, Ian. *China's new role in Africa and the South: A search for a new perspective*. *Third World Quarterly*, 37(12), 2266-2281. doi: 10.1080/01436597.2016.1227789. 2016.

16 MAKINDA, Samuel M. *China's relationship with the African Union: A case of South-South cooperation?* *Journal of Contemporary African Studies*, 36(1), pp. 73-89. 2018.

17 MAKINDA, Samuel M. *China's impact on Africa: The role of culture*. *African Journal of Political Science and International Relations*, 12(5), pp. 87-93. 2018.



## 2.2. Canales informales de influencia política

Además de los canales formales de influencia, China también ejerce influencia política en África a través de canales informales, como lo son las relaciones entre partidos políticos y los intercambios culturales.<sup>18</sup> Esto incluye la formación y capacitación de políticos africanos, así como el apoyo a los partidos gobernantes.

Como se observó también en la sección anterior, los intercambios culturales son otra forma importante en la que China ejerce su influencia en África. Esto incluye actividades como la formación lingüística, los festivales culturales y la cooperación con los medios de comunicación, las que tienen inherentemente un componente político, ya la situación partido-Estado de China, genera que resulte difícil separar los componentes políticos de los culturales.

La influencia política de China en África ha recibido críticas de algunos sectores. Por ejemplo, algunos sostienen que el hecho de que China se centre en promover su agenda política en África va en detrimento de los intereses y la soberanía africanos.<sup>19-20</sup> Otros sostienen que la influencia política de China en África refuerza los desequilibrios de poder existentes y socava las normas democráticas.<sup>21</sup>

Sin embargo, otros sostienen que la influencia política de China en África ha contribuido al desarrollo del continente y ha reforzado su posición

diplomática en la escena mundial. Como sostienen Sautman y Yan,<sup>22</sup> el compromiso de China con el continente se ha caracterizado por centrarse en el desarrollo, el beneficio mutuo y el respeto de la soberanía. De esta forma, los autores señalan que el compromiso político de China en África ha ayudado a promover los intereses africanos en la escena mundial, incluso a través del Foro de Cooperación China-África.

## 3. Militar

En los últimos años, la presencia militar china en África ha suscitado preocupación entre políticos y académicos. Aunque China ha afirmado que su compromiso militar en África se centra principalmente en operaciones de mantenimiento de la paz y de lucha contra el terrorismo, algunos expertos sostienen que sus actividades militares en el continente forman parte de una estrategia más para ampliar su influencia global y su acceso a los recursos.

Esta sección busca revisar brevemente la influencia militar de China en África, incluyendo sus programas de ayuda y entrenamiento militar, venta de armas y participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

### 3.1. Ayuda militar y programas de entrenamiento:

China ha proporcionado una importante ayuda militar y programas de formación a países africanos,

18 BRAUTIGAM, Deborah. *China's African aid: Transatlantic challenges*. SAIS Review of International Affairs, 31(2), pp. 25-36. 2011.  
19 BODOMO, Adams. *China's cultural influence in Africa: Perceptions and responses*. Journal of Contemporary China, 28(117), pp.1-16. doi: 10.1080/10670564.2018.1495673. 2019.  
20 BODOMO, Adam. *China's influence in Africa: Implications for sustainable development and sovereignty*. Journal of Asian and African Studies, 54(5), pp. 655-669. 2019.  
21 KAPLINSKY, Richard. *China's political economy and its influence in Africa*. New Political Economy, 24(5), pp. 656-667. 2019.  
22 SAUTMAN, Brian and YAN, Hua. *China's engagement with Africa: From natural resources to human resources*. Journal of African Policy Studies, 24(1), pp. 1-17. 2019.



especialmente a aquellos con los que mantiene lazos económicos y estratégicos. Estos programas van desde el suministro de equipamiento y formación militar hasta oferta de becas para que oficiales militares africanos estudien en China. Cabe destacar, sin embargo, que los programas de asistencia militar de China a menudo están vinculados a objetivos económicos y diplomáticos más amplios, como asegurar el acceso a los recursos naturales y fortalecer las asociaciones estratégicas.<sup>23</sup>

### 3.2. Venta de armas

China también se ha convertido en un importante proveedor de armas a los países africanos, y algunas estimaciones sugieren que ahora es el mayor proveedor de armas del continente. Las ventas de armas de China a África han incluido una serie de sistemas de armamento, como aviones de combate, vehículos blindados y buques de guerra. Los críticos sostienen que esta venta contribuye a la inestabilidad y los conflictos en el continente, además de apoyar a los regímenes autoritarios.<sup>24</sup>

### 3.3. Participación en operaciones de paz

China también ha aumentado su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU; manteniendo más del 80 por ciento de las fuerzas de paz chinas se han desplegado en África desde que comenzaron a participar en las

operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>25</sup> Aunque la participación de China en operaciones de mantenimiento de la paz ha sido elogiada por su eficacia y profesionalidad, algunos expertos han expresado su preocupación por la posibilidad de que China utilice sus operaciones de mantenimiento de la paz como herramienta de influencia geopolítica.<sup>26</sup>

Podemos observar que la influencia militar de China en África es un fenómeno complejo y controvertido. Mientras que la ayuda militar y los programas de entrenamiento de China han contribuido a la capacitación de los ejércitos africanos, sus ventas de armas al continente han suscitado preocupaciones sobre su posible impacto en la estabilidad regional y la democratización.

Del mismo modo, aunque la participación de China en operaciones de mantenimiento de la paz ha sido elogiada por su eficacia, sigue habiendo interrogantes sobre las motivaciones que subyacen tras la participación de China en estas operaciones.

Es necesario seguir investigando para comprender plenamente la naturaleza y las implicaciones de la influencia militar de China en África.

## 4. Económico

En los últimos años, China se ha convertido en un importante actor económico en África, con fuertes inversiones en proyectos de infraestructuras, extracción de recursos naturales y fabricación.

23 ALDEN, Christopher and ALVES, Ana Cristina. *China and Africa's peace and security operations: A critical assessment*. African Affairs, 117(468), pp.1-24. 2018.

24 BRAUTIGAN, Deborah. *China's African aid: Transatlantic challenges*. SAIS Review of International Affairs, 31(2), pp. 25-36. 2011.

25 Xinhua News Agency, [http://spanish.news.cn/2021-11/26/c\\_1310334178.htm](http://spanish.news.cn/2021-11/26/c_1310334178.htm)

26 YU, Hou. *China's peacekeeping operations in Africa: Motivations, challenges, and opportunities*. Journal of Contemporary China, 30(130), pp. 329-343. 2021.



En esta sección se examina la influencia económica, analizando los beneficios y los retos de esta relación tanto para China como para los países africanos.

#### 4.1. Beneficios económicos de la influencia china en África

La influencia en África se ha caracterizado por proyectos de infraestructuras a gran escala, como autopistas, ferrocarriles y puertos, que han contribuido a mejorar el transporte y la conectividad en muchos países africanos. Según el Banco Africano de Desarrollo, China ha invertido más de 110.000 millones de dólares en infraestructuras africanas desde el año 2000.<sup>27</sup> Esta inversión ha ayudado a promover el crecimiento económico, crear empleo y mejorar el nivel de vida en muchos países africanos.

La inversión de China en los recursos naturales de África, como petróleo, gas y minerales, también ha sido altamente significativa. China ha sido el mayor comprador de petróleo africano desde 2009, y su demanda de minerales provenientes del continente ha aumentado rápidamente en los últimos años.<sup>28</sup> Esto ha ayudado a estimular el crecimiento económico en los países de la región ricos en recursos, al tiempo que ha proporcionado a China acceso a los recursos que necesita para impulsar su propio crecimiento económico.

#### 4.2. Desafíos de la influencia económica de China en África

Aunque la influencia económica de China en África ha aportado muchos beneficios, también ha suscitado preocupación por la sostenibilidad de la deuda, el impacto medioambiental y los derechos humanos. Los préstamos de China a los países africanos para proyectos de infraestructura han suscitado preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda, ya que algunos países tienen dificultades para pagarla. Por ejemplo, en 2017, la deuda externa de Zambia alcanzó el 120 % de su PIB, con una parte significativa adeudada a China.<sup>29</sup>

La inversión de China en los recursos naturales de África también ha sido criticada por su impacto en el medioambiente y las comunidades locales. Las empresas chinas han sido acusadas de participar en prácticas mineras ilegales y contribuir a la degradación medioambiental en muchos países africanos.<sup>30</sup>

También se han levantado alarmas en cuanto a derechos humanos, especialmente en países con un historial de gobernanza deficiente. La voluntad de China de entablar relaciones con gobiernos con un historial complejo en materia de derechos humanos, como Sudán y Zimbabue, ha sido criticada por grupos que buscan defender los DD. HH a nivel global.<sup>31</sup>

27 African Development Bank. Infrastructure Financing Trends in Africa–2018. Consultado de <https://www.afdb.org/en/news-and-events/infrastructure-financing-trends-africa-2018-18383> 2019.

28 TAYLOR, Ian. The New Scramble for Africa? China, Resource Nationalism and the Political Economy of Diffused Economic Power. *African Affairs*, 116(463), pp. 222-246. 2018.

29 International Monetary Fund. (2018). Zambia: IMF Executive Board Completes Fourth Review Under the Extended Credit Facility and Approves US\$43.3 Million Disbursement. Consultado de: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/08/08/pr18252-zambia-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-the-extended-credit-facility>

30 MANJI, Firoze. Africa and China: How Africans and Their Governments are Shaping Relations with China. *African Affairs*, 116(464), pp. 526-532. 2017.

31 LUMUMBA KASONGO, Tukumbi. China in Africa: What the Policy of Nonintervention Adds to the Western Development Dilemma. *Journal of Third World Studies*, 32(1), pp. 105-123. 2015.



## Reflexiones

Como se ha señalado previamente, el vínculo entre África y China es sumamente complejo, trayendo consigo una serie de beneficios y costos. Particularmente, uno de los costos de la dependencia asimétrica que existe hacia China es la posible pérdida de control de recursos e infraestructuras de parte de los países africanos. En muchos casos, se han concedido a empresas chinas grandes contratos para proyectos que, si bien pueden proporcionar inversiones necesarias y puestos de trabajo, también conllevan riesgos tales como la utilización de influencia para el aseguramiento de condiciones más favorables. Esto puede llevar a que los gobiernos africanos se endeuden y tengan poco control sobre sus propios recursos.

Otro costo complejo, es la influencia en las esferas de gobierno. Como se ha señalado previamente en el apartado de política, la inversión y la ayuda de China se ha vinculado a la erosión de la democracia en ciertos sectores de África. En algunos casos, incluso se ha llegado a acusar a funcionarios chinos de interferir directamente en la política de la región y de apoyar a regímenes autoritarios. Esta situación plantea un punto de reflexión clave: ¿es el beneficio económico más importante que la estabilidad democrática?, o incluso, se abre la discusión respecto a si los valores económicos tienen una importancia mayor a las libertades y los valores sociales.

Otro costo importante y que requiere atención, es la corrupción. Existen casos de funcionarios africanos quienes han sido acusados de aceptar sobornos o de utilizar sus cargos para beneficiar a empresas chinas. Además, se ha acusado a empresas chinas de participar en prácticas corruptas, como el pago

de sobornos para conseguir contratos. Si bien en términos prácticos estas situaciones no son poco comunes a nivel global, sí resultan preocupantes si es que se analiza la imagen completa. Esto se debe a que no solo hablamos de corrupción, sino que hablamos de corrupción en un panorama de debilitamiento democrático.

Ahora bien, también resulta importante el análisis que se puede hacer a nivel internacional. China no es el único país que ha demostrado un creciente interés con África, provocando tensiones y competencia con otros actores como lo son Rusia y Estados Unidos. En el caso de Rusia, China no ha tenido una relación particularmente antagónica, sin embargo, Estados Unidos ha criticado fuertemente la influencia del gigante asiático en la región, tratando incluso de contrarrestarla mediante un aumento de la inversión y la ayuda. Sin embargo, algunos críticos sostienen que Estados Unidos no ha hecho lo suficiente para comprometerse con los países africanos y atender sus necesidades. También se ha acusado a Estados Unidos de perseguir sus propios intereses en África, por ejemplo, apoyando a regímenes autoritarios afines a los intereses estadounidenses. De esta forma, pareciera que existe una suerte de lucha de poder sobre la región, la que, por sobre todas las cosas, responde a un interés propio de las potencias por sobre una lógica de ayuda a la región africana.

Otra reflexión importante a considerar es, ¿cómo la influencia de China en la región africana afecta las instancias internacionales?

La creciente influencia de China en África ha provocado un aumento del número de países africanos que han apoyado las posiciones de China en las organizaciones internacionales, llegando incluso a firmar declaraciones conjuntas ante variadas



instancias de Naciones Unidas.<sup>32</sup> En esta misma línea, se cree que China ha asegurado el apoyo de los países africanos en materia de derechos humanos ofreciéndoles incentivos económicos, como ayudas e inversiones.<sup>33</sup>

Del mismo modo, un estudio de Williams y Latchman descubrió que la influencia económica de China en África ha llevado a un aumento del número de países africanos que apoyan las posiciones de China en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los autores argumentan que los países africanos que dependen en gran medida de China para la ayuda y la inversión pueden ser más propensos a apoyar las posiciones de China en el FMI, ya que están preocupados por las posibles consecuencias económicas de oponerse al gigante asiático.<sup>34</sup>

En general, el impacto de la influencia china en el comportamiento de voto de los países africanos en las organizaciones internacionales es una cuestión compleja y controvertida, ya que puede sostenerse que su influencia proporciona una mayor agencia para los países africanos en la gobernanza mundial, también existe una gran preocupación respecto a las posibles consecuencias de esta influencia para los valores y principios de estas organizaciones y de los propios países africanos.

## Conclusiones

La influencia de China en África es multidimensional y polifacética, y abarca una amplia gama de áreas. Su creciente presencia en el continente

levanta opiniones tanto positivas como negativas. Aunque la inversión china en África ha aportado beneficios como el desarrollo de infraestructuras, oportunidades de empleo y transferencia de tecnología, también suscita preocupación por la sostenibilidad de la deuda, las violaciones de los derechos humanos y la degradación del medioambiente.

Asimismo, la política de no intervención de China y su voluntad de trabajar con los gobiernos africanos sin imponer condiciones se han ganado la confianza de muchos líderes, que ven a China como un socio fiable. Sin embargo, algunos críticos sostienen que el enfoque chino hacia África prioriza los intereses económicos sobre las preocupaciones políticas y sociales y que corre el riesgo de exacerbar problemas existentes como la corrupción y el autoritarismo.

Aunque el compromiso de China con África se presenta a menudo en términos simplistas como una nueva forma de colonialismo o como una asociación beneficiosa para ambas partes, se trata de un fenómeno complejo que requiere de un examen minucioso que tenga en cuenta la diversidad de los países africanos, la naturaleza evolutiva del compromiso de China y la compleja interacción entre diferentes actores e intereses.

## Bibliografía

African Development Bank. (2019). *Infrastructure Financing Trends in Africa—2018*. Consulta: <https://>

32 SHINN, David H. EISENMAN, Joshua, *Evolving Principles and Guiding Concepts: How China Gains African Support for its Core National Interests*, Orbis, Volume 64, Issue 2, 2020, pp. 271-288, ISSN 0030-4387, <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2020.02.009>.

33 MAWDSLEY, Emma; FOURIE, Esmé and PRASAD Neelam. *The geopolitics of development and human rights in China's Belt and Road Initiative*. *The Geographical Journal*, 187(4), pp. 479-490. 2021.

34 WILLIAMS, Simon and LATCHMAN, Joanna. *China's Belt and Road Initiative and the voting behavior of African countries in the International Monetary Fund*. *Journal of Contemporary China*, 29(120), pp. 530-546. 2020.



- www.afdb.org/en/news-and-events/infrastructure-financing-trends-africa-2018-18383
- ALDEN, Christopher and ALVES, Ana Cristina. (2018). *China and Africa's peace and security operations: A critical assessment*. African Affairs, 117(468), pp. 1-24.
- BODOMO, Adams. (2018). *China and Africa's Creative Industries: Challenges and Opportunities*. International Journal of African Renaissance Studies–Multi-, Inter- and Transdisciplinary, 13(2), pp. 48-60. doi: 10.1080/18186874.2018.1470995
- BODOMO, Adams. (2019). *China's cultural influence in Africa: Perceptions and responses*. Journal of Contemporary China, 28(117), pp. 1-16. doi: 10.1080/10670564.2018.1495673
- BODOMO, Adams. (2019). *China's influence in Africa: Implications for sustainable development and sovereignty*. Journal of Asian and African Studies, 54(5), pp. 655-669.
- BRADY, Andrew. (2018). *China's Confucius Institutes: Normalization of authoritarianism?* Journal of Contemporary China, 27(110), pp. 538-554.
- BRAUTIGAM, Deborah. (2011). *China's African aid: Transatlantic challenges*. SAIS Review of International Affairs, 31(2), pp. 25-36.
- DITTGEN, Rebecca (2018). *CGTN in Africa: a "New Voice" or a "New Deal"?* African Affairs, 117(469), 84-107. doi: 10.1093/afraf/adx055
- EVANS, J. Movi and KAMAU, Mary (2018). *The Rise of Chinawood in Africa: Implications for Cultural Identity and Ownership*. African Journal of History and Culture, 10(7), 82-88.
- EZEANYA-ESIOLU, Chiedozie. (2020). *China's education engagement in Africa: Motivations, impacts, and implications*. International Journal of Educational Development, 73, pp. 1-9. doi: 10.1016/j.ijedu-dev.2019.102101
- HARNEIT-SIEVERS, Axel and SCHUBERT, Jens. (2021). *China's media engagement in Africa: Communication power in a new global order*. Routledge.
- HUANG, Yong (2021). *China's Educational Assistance to Africa: A Review of the Literature*. Journal of African Studies and Development, 13(1), pp. 1-15.
- International Monetary Fund (2018). Zambia: IMF Executive Board Completes Fourth Review Under the Extended Credit Facility and Approves US\$43.3 Million Disbursement. Consulta: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/08/08/pr18252-zambia-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-the-extended-credit-facility>
- JIANG, Jing (2018). *China's Media Engagement in Africa: An Analysis of CCTV Africa*. Journal of African Media Studies, 10(3), 223-237. doi: 10.1386/jams.10.3.223\_1
- JIANG, Jing (2018). *China's Media Engagement in Africa: Toward a New Paradigm of International Communication*. Journal of African Media Studies, 10(1), pp.1-16.
- JINPING, Xi (2018). *Work Together to Build a China-Africa Community with a Shared Future*. Speech at the Opening Ceremony of the 2018 Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation. Consulta: [http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c\\_137444111.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c_137444111.htm)
- KAPLINSKY, Richard (2019). *China's political economy and its influence in Africa*. New Political Economy, 24(5), pp. 656-667.



- LI, Anshan (2017). *China's Investment in Africa's Infrastructure: Opportunities and Challenges*. Journal of African Business, 18(2), pp. 141-157. doi: 10.1080/15228916.2017.1306174
- LI, Anshan (2017). *The Political Dimension of China's Aid to Africa*. The Chinese Journal of International Politics, 10(1), pp. 1-22.
- LUMUMBA-KASONGO, Tukumbi (2015). *China in Africa: What the Policy of Nonintervention Adds to the Western Development Dilemma*. Journal of Third World Studies, 32(1), pp. 105-123.
- MAKINDA, Samuel M. (2018). *China's impact on Africa: The role of culture*. African Journal of Political Science and International Relations, 12(5), pp. 87-93.
- MAKINDA, Samuel M. (2018). *China's relationship with the African Union: A case of South-South cooperation?* Journal of Contemporary African Studies, 36(1), pp. 73-89.
- MANJI, Firoze (2017). *Africa and China: How Africans and Their Governments are Shaping Relations with China*. African Affairs, 116(464), pp. 526-532.
- MAWDSLEY, Emma; FOURIE, Esmé and PRASAD, Neelam (2021). *The geopolitics of development and human rights in China's Belt and Road Initiative*. The Geographical Journal, 187(4), pp. 479-490.
- MAWDSLEY, Emma. (2019). *The China model in Africa: A new form of developmentalism?* Third World Quarterly, 40(9), pp. 1629-1646.
- MOLLER, Bjorn. (2021). *China in Africa: Strategic motivations behind military deployments*. Journal of Strategic Studies, 44(1), pp. 52-77.
- OBIAVA, Ivan (2019). *The Rise of Chinese Media in Africa: Opportunities and Challenges*. In F. B. Hassen (Ed.), *China-Africa Relations in an Era of Great Transformations*. pp. 53-74. Routledge.
- SAUTMAN, Brian and Yan, Hua. (2019). *China's engagement with Africa: From natural resources to human resources*. Journal of African Policy Studies, 24(1), pp.1-17.
- SHINN, David H.; EISENMAN, Joshua, *Evolving Principles and Guiding Concepts: How China Gains African Support for its Core National Interests*, Orbis, Volume 64, Issue 2, 2020, Pages 271-288, ISSN 0030-4387, <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2020.02.009>
- TANG, Xu (2021). *China's social development engagement in Africa: A review of progress and challenges*. China-Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. Retrieved from <https://static1.squarespace.com/static/59d1cc434c0dbf0afdf31a96/t/6187d8e5800f9a0e463c96f2/1668102493342/CARI+Social+Development+Report+2021.pdf>
- TAYLOR, Ian (2016). *China's New Role in Africa and the South: A Search for a New Perspective*. Third World Quarterly, 37(12), 2266-2281. doi: 10.1080/01436597.2016.1227789
- TAYLOR, Ian (2016). *China's Resource Diplomacy in Africa: Powering Development?* International Affairs, 92(5), pp. 1165-1187.
- TAYLOR, Ian (2017). *China's Foreign Policy in Africa: A New Paradigm?* Journal of Contemporary African Studies, 35(1), 1-11. doi: 10.1080/02589001.2016.1268553
- TAYLOR, Ian (2018). *The New Scramble for Africa? China, Resource Nationalism and the Political Economy of*



- Diffused Economic Power*. African Affairs, 116(463), pp. 222-246.
- TOFAN, Dana and SUN, Zhen (2019). *China's Confucius Institutes in Africa: ¿A new form of soft power?* Journal of Contemporary China, 28(118), pp. 484-499.
- UNESCO Institute for Statistics (2020). *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and education: All means all*. UNESCO.
- WANG, Jin and SUTHERLAND, David (2018). *China's economic presence in Africa*. Journal of African Economies, 27(suppl\_1), pp. i3-i13.
- WANG, Yi (2018). *China's diplomacy in Africa: Intensified engagement in pursuit of economic interests*. Journal of Contemporary China, 27(111), pp. 158-173.
- WILLIAMS, Simon and LATCHMAN, Joanna (2020). *China's Belt and Road Initiative and the voting behavior of African countries in the International Monetary Fund*. Journal of Contemporary China, 29(120), pp. 530-546.
- WU, Huaying and LIN, Yishuang (2019). *China's Health Aid to Africa: ¿A New Form of South-South Cooperation?* Journal of International Development, 31(1), pp. 31-48. doi: 10.1002/jid.3394
- YU, Hou (2021). *China's Peacekeeping Operations in Africa: Motivations, Challenges, and Opportunities*. Journal of Contemporary China, 30(130), pp. 329-343.
- ZAFAR, Adnan. (2018). *The impact of China's infrastructure investment on Africa's economic growth*. Journal of Development Studies, 54(5), pp. 959-975.
- ZHAO, Sheng (2018). *China's Confucius Institutes and soft power in Africa*. Africa Review, 10(2), pp. 113-128. doi: 10.1080/09744053.2018

# China y América Latina: a la sombra de un bipolarismo entrópico

Ivan Witker Barra<sup>1</sup>

## Resumen

*"Live and let live" attitude". Así se puede parafrasear la reacción latinoamericana a la reciente incursión de globos chinos en el continente que grafica la tensión chino-estadounidense. Esta, más los efectos de la guerra ruso-ucraniana, están produciendo una des-globalización parcial y generando un ambiente entrópico, características de una etapa cualitativamente distinta de las relaciones internacionales. El texto problematiza los desafíos que emergen para América Latina.*

## Abstract

*"Live and let live" attitude". This is how we can paraphrase the Latin American reaction to the recent incursion of Chinese balloons into the continent, which clearly depicts the Sino-American tension. This, plus the effects of the Russian-Ukrainian war, are producing a partial de-globalization and generating an entropic environment, main features of a qualitatively different stage of international relations. This paper states the resulting challenges for Latin America.*

---

1 PhD por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa, periodista, cientista político y ensayista. Estudia posdoc en la National Defense University de Washington DC. Profesor de pre y posgrado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y la Universidad Central. Senior fellow del Center for the Study of Contemporary Open Societies (CESCOS) de Uruguay. Es columnista internacional de El Líbero y otros medios nacionales y extranjeros. Sus áreas de investigación: actores extrahemisféricos en América Latina y conflictividad internacional. Sus publicaciones más recientes son "Neutralidad y finlandización: revisitando dos conceptos claves de las relaciones internacionales tras la guerra en Ucrania", revista Escenarios Actuales Nº 2 del 2022, Centro de Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército, y "El nuevo comienzo de la historia: Rusia-Ucrania y caso de Taiwán como símbolos de la Segunda Guerra Fría", revista Minerva Nº 82, Academia de Guerra Aérea, FACH, 2022.



### Palabras clave

Conflictividad internacional  
Coevolución China/EE.UU.  
Segunda Guerra Fría  
América Latina

### Keywords

International conflictivity  
US/China coevolution  
Second Cold War  
Latin America



## América Latina y la “co-evolución” chino-estadounidense

En el mes de febrero de 2023 ocurrió un nuevo e importante capítulo en la tirantez chino-estadounidense. El de los globos espías. Su centralidad radica en que actualiza la hipótesis planteada por Graham Allison<sup>2</sup> respecto a la inevitabilidad de un enfrentamiento entre la superpotencia ascendiente, por un lado, y la declinante, por otro.<sup>3</sup>

La interacción entre las superpotencias sigue siendo una de las grandes claves de las relaciones internacionales.<sup>4</sup> Por eso, el capítulo de febrero de los globos espías pasará a los anales del enfrentamiento chino-estadounidense que presenciamos en estos momentos y de los estudios internacionales en general.

Lo interesante del caso es que Pekín no solo reconoció su autoría, sino que, además, confirmó el sobrevuelo de otro globo por el centro y el sur del continente, es decir por América Latina. El dispositivo fue visto en Costa Rica y en Colombia. De paso, Pekín informó que estaba en contacto con los gobiernos de la región, a los que les explicó la situación. Estos se habrían mostrado “comprensivos”.<sup>5</sup>

Los antecedentes disponibles apuntan a que el asunto, en realidad, fue mirado casi con indiferencia

total por parte de los gobiernos latinoamericanos. La actitud es interesante pues demuestra una actitud central de cara a su posicionamiento en la conflictividad global de los próximos años. Indiferencia total. Una actitud que se puede parafrasear de manera ilustrativa con el título de la popular película de James Bond de 1973, *Live and let live*.<sup>6</sup>

Aunque la explicación oficial china se basa en el uso limitado de estos aparatos –solo para observaciones meteorológicas– y en que solo por azares del destino fueron arrastrados por los vientos, no fue aceptada por EE.UU. En sus sucesivas declaraciones oficiales, Washington insistió que estos globos forman “una vasta y sofisticada red de vigilancia”.<sup>7</sup> Tras hacer tal afirmación, un primer globo fue abatido sobre el estado Montana y luego otros sobre Alaska. En total, tres.

Este nuevo capítulo de la tirantez chino-estadounidense introdujo un elemento de novedad. Al menos en el plano de la información pública. La aceptación que se usan tales objetos voladores no identificados para tareas de espionaje. Hasta antes de este episodio, aquello se suponía. Ahora ha quedado confirmado.

Además, se produjo un interesante revuelo mediático con la decisión estadounidense de proceder a su derribo. Nunca antes había ocurri-

2 Politólogo estadounidense, Exsecretario adjunto para Políticas y Planes de Defensa de Estados Unidos (1993 -1994), conocido por su contribución al análisis, a finales de la década del 60 e inicios de la década de 1970, de la toma de decisiones en el medio burocrático, especialmente en tiempos de crisis.

3 <https://www.hks.harvard.edu/publications/destined-war-can-america-and-china-escape-thucydides-trap>

4 Un punto de vista más matizado que pone a Pekín como superpotencia desafiante es problematizado en: <https://www.brookings.edu/research/china-and-the-challenge-to-global-order/>

5 <https://elpais.com/internacional/2023-02-04/el-pentagono-detecta-un-segundo-globo-chino-que-sobrevuela-america-latina.html>

6 <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/globo-chino-floats-over-latin-america>

7 <https://elpais.com/internacional/2023-02-06/pekin-reconoce-que-el-segundo-globo-espia-sobre-america-latina-tambien-es-chino.html>



do algo similar. Atacar OVNIS no forma parte del imaginario cotidiano del ser humano.

Curiosamente, durante el mes de febrero, tras el derribo del primer globo, numerosos países, incluso Ucrania, admitieron haber tenido tales avistamientos, y con relativa frecuencia.<sup>8</sup> Se generalizó una inquietud, denominada *ballooning* por los medios anglosajones. Se describió así un cuadro comunicacional que explica la resonancia de este episodio en el debate internacional, alcanzando ribetes cautivantes, pues se llegó a discutir sobre la posible naturaleza alienígena de tales globos.

El asunto también visto como novedad desde el punto de vista de la conflictividad global. La utilización de globos como instrumento de espionaje resulta sugerente. Tanto en aspectos técnicos como políticos.

A primera vista surgen aspectos de interés. El primero dice relación con la tracción a energía solar, por lo cual no necesitan repostar, optimizando así tanto el tiempo de observación como su permanencia a suficiente altura para evitar su visibilidad a ojo humano e incluso a radares antiespionaje. En segundo lugar, su aspecto benigno lo hace aparentar un ingenio no malicioso, e incluso de uso puramente civil, lo que convierte a estos globos en un objeto interesante desde el punto de vista de la necesaria cobertura para las actividades de recolección de información sensible. En síntesis,

la utilización de globos espías se ajusta al deseo actual de Pekín de acercarse a sus blancos de manera no excesivamente intrusiva, manteniéndose por debajo del umbral de la guerra.

Visto el asunto desde la perspectiva de los países periféricos a la tirantez chino-estadounidense, este episodio confirma la hipótesis que las dos superpotencias se encuentran en fase de reforzamiento de su músculo militar, tecnológico, ideológico y económico. Tal reforzamiento implica el ingreso de la humanidad a una fase distinta, donde el eje geopolítico va mucho más allá de un conflicto comercial y tecnológico, como se había visto hasta ahora. Es con esa realidad emergente que debe confrontarse tanto Chile como toda América Latina.

Es una etapa enteramente nueva, susceptible de denominar 'segunda guerra fría'.<sup>9</sup> Al menos, mientras se consensua una definición más ad hoc.

Con este ejemplo tan práctico y visible, se comprende el debate conceptual que está consumiéndose, tanto los estudios internacionales, como el despliegue diplomático en todo el mundo. Este debate incardina directamente con la hipótesis aquí planteada y que adquiere robustez con las más recientes reflexiones del historiador militar, Pierre Servent,<sup>10</sup> en orden a que el mundo entero se está adentrando en un largo proceso marcado por una conflictividad de larga duración. Componentes de esta conflictividad son las guerras híbridas o por

8 <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/05/ee-uu-informo-que-globos-espias-de-china-sobrevolaron-otros-territorios-latinoamericanos-colombia-confirmando-uno-en-su-territorio/>

9 En el referido trabajo para la revista *Minerva*, denominado, *El nuevo comienzo de la historia: Rusia-Ucrania y caso de Taiwán como símbolos de la Segunda Guerra Fría*, el autor da fundamento a este concepto. Se hace hincapié en su necesario carácter provisorio, debido a las permanentes novedades observadas en los diversos focos de conflictividad. Otros esfuerzos de conceptualización en: <https://elpais.com/internacional/2023-02-12/una-nueva-guerra-fria-entre-ee-uu-y-china-se-propaga-por-el-tablero-global.html>

10 <https://www.spiegel.de/ausland/folgen-des-russland-ukraine-kriegs-wir-erleben-gerade-den-beginn-einer-anderen-welt-a-f60f4427-53fb-4ade-9fcb-ef1d28be60e5>



intermediación (*proxy*), migraciones descontroladas, terrorismo, crisis económicas, pandemias y un sinfín de situaciones anárquicas, que durarán muchos años, quizás décadas y cuya resolución no encuentra mecanismos satisfactorios. Es una etapa no solo enteramente nueva, advierte Servent, sino que ofrece la complejidad de que muchas veces estos componentes se presentan de manera paralela.

Al ser un proceso complejo, abstruso y con muchas capas, ha llevado a algunos autores a advertir sobre cambios fundamentales ya no en línea recta, sino de manera sinuosa y en reversa. Esto quiere decir que, de un proceso de globalización creciente, donde el mundo se encontraba inmerso desde la década de los 90 en adelante, se están desencadenando pulsiones desglobalizadoras. De una *hiperglobalización* podríamos entrar en fases de *hipoglobalización*. De manera bastante vistosa ello ya se vio con los efectos de la pandemia de Covid.

Aún más. Las amenazas mutuas entre EE.UU. y China, así como promoción de sanciones coadyuvan al avance en esa dirección. Las decisiones contra Huawei, el fabricante chino de teléfonos celulares, por parte de EE.UU., por ejemplo. Otro tanto puede decirse de las presiones a terceros países para prohibir o retrasar exportación de bienes tecnológicos altamente sofisticados a Pekín. En especial las relacionadas con aquellas de uso dual para la industria misilística.

Son decisiones políticas con impacto directo en las tendencias hacia un descenso de la intensidad globalizadora.

Como se señala *ut supra*, es un fenómeno muy complejo y con muchas capas. Dentro de la complejidad están las oportunidades que demandan agudeza estratégica para ser aprovechadas adecuadamente. Para América Latina, por ejemplo, la hipo-globalización abre otras puertas. Una opción es hacia el fortalecimiento de algunos esquemas regionales. En esa línea se entiende la decisión política de los países del BRICS<sup>11</sup> para crear pronto un sistema de comunicación interbancario Swift, que no solo eluda al dólar y euro, si no también ser el preámbulo de una moneda común, o, al menos, de un sistema de pagos propio; intra-BRICS. La guerra en Ucrania ya consiguió, entretanto, que China y Rusia creen un sistema de pagos bilaterales. Algo similar harán próximamente Rusia e Irán.

Puertas como la señalada contribuyen a transformaciones profundas en el sistema internacional. Y otros referidos a la seguridad y la defensa también están surgiendo. Los Acuerdos de Abraham en el Medio Oriente, QUAD en el Indo-Pacífico o la ampliación de la OTAN y otros, permiten hablar de una reconfiguración masiva, con tintes regionales. También permiten sustentar la hipótesis de un bipolarismo entrópico<sup>12</sup> como marca definitiva del nuevo sistema internacional.

---

11 Grupo que integra a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Es un acrónimo usado originalmente para identificar economías emergentes con grandes dimensiones geográfica y demográfica y que concentran el 40 % de la población mundial, así como el 20 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. En los últimos años se vienen articulando también en la esfera política y financiera a nivel global.

12 La noción bipolarismo entrópico constituye la propuesta conceptual de este texto. Una definición provisional debe comprenderlo como un proceso histórico caracterizado, en lo medular, por la rivalidad directa entre EE.UU. y China continental en los planos político, militar, tecnológico, comercial y cultural, y, en lo secundario, por una conflictividad extendida a través de diversas zonas del planeta, marcada por guerras híbridas o por intermediación (*proxy*), por migraciones descontroladas, por terrorismo, por crisis económicas, por pandemias y un sinfín de situaciones anárquicas. Tal como se vislumbra en la guerra ruso-ucraniana y el conflicto en torno a Taiwán, la solución a estos complejos problemas no encuentra mecanismos satisfactorios por los medios convencionales.



Este cuadro que combina el bipolarismo con la entropía irá cubriendo todo el planeta.

Un bipolarismo anclado en dos polos rivales, Pekín y Washington. Parecido al vivido en el siglo 20, con Estados Unidos y la Unión Soviética, pero esta vez con grandes diferencias estratégicas. No habrá acuerdos de limitación de armas estratégicas. Tampoco esas reuniones de desarme, como ocurría en ese entonces en Ginebra y Viena, y que ayudaron a mantener a raya la posibilidad de una destrucción mutua asegurada, la Destrucción Mutua Asegurada (MAD, *Mutual Assured Destruction*).

La entropía estará visible por medio de varios vectores. Son innumerables franjas de conflictividad. Híbrida, dispersa, con intermediaciones (*proxy wars*), descontroles de todo tipo, bolsones de anarquía y las reverberaciones consustanciales del enfrentamiento comercial, científico y tecnológico entre EE.UU. y China.

Algunas de las características que se pueden visualizar en esta configuración bipolar entrópica, y de las cuales difícilmente se podrá sustraer América Latina, son las siguientes:

- La relación de América Latina con China seguirá una impronta universal marcada por el tránsito, entrópico, desde una hiperglobalización a una hipoglobalización con determinantes en los más diversos ámbitos.<sup>13</sup>
- Los países en general buscarán ser menos dependientes unos de otros, debido al surgimiento de un ambiente de **entropía**. En tal sentido, la tendencia globalizadora perderá fuerza, entendida como dinámica planetaria, dando paso a una ralentización y refocalización.

Se comerciará más, pero con menos países. Se tendrán muchos vínculos tecnológicos –incluyendo los militares– y muy intensos, pero con menos países.

- Como derivada de tal proceso, surgirán articulaciones más bien de índole regional. Esta perspectiva puede darle enormes chances al BRICS, un bloque que pronto se verá ampliado a Irán y Argentina y que ya tiene una larga lista de solicitantes.
- Producto de la dinámica entrópica, especialmente entre las potencias de tamaño intermedio, así como la explicitación de intereses geopolíticos, la regionalización operará como una especie de geometría variable. Es decir, con una composición poco rígida y cruzada, marcando una dinámica casi permanente de cambios y ajustes.

Curiosamente, este esquema coevolutivo a nivel de superpotencias, dominado por la lógica del bipolarismo entrópico, no debiera ser del todo dañino para los países latinoamericanos, siempre y cuando sean capaces de definir sus imperativos estratégicos. Nadie podría cuestionar las dificultades objetivas de implementación que ha tenido en esta región del mundo el modelo liberal estadounidense –*city upon the hill*. La propensión a las aventuras populistas y a la demagogia, así lo demuestran. Las democracias liberales, o mejor dicho el estado de derecho, no son más que una quimera en la región.

Por las características señaladas, las advertencias del principal sinólogo estadounidense, Evans Ellis respecto al posible deterioro de las democracias y la institucionalidad en el plano regional, debido a la influencia de Pekín, si bien son teóricamente sustentables, no contienen, por ahora, elementos de urgencias. La

13 <https://elpais.com/opinion/2023-02-13/la-desglobalizacion-esta-en-marcha.html>



conducta de los Estados latinoamericanos frente a *the rule of law* ha sido siempre algo oblicua.

Por lo tanto, tomando el espíritu inserto en el razonamiento de Evans, lo que sí podría ocurrir es que aparezcan en la región países satélites de Pekín, que comiencen a actuar de manera proactiva desde esos márgenes de maniobra.<sup>14</sup>

Dicha proactividad podría darse en tres planos acotados. Uno: países desde donde se facilite la creación de puntos focales que fortalezcan la influencia de Pekín; verbigracia universidades, corporaciones, partidos políticos, *think tanks*. Dos: países que se sientan afines a Pekín, sea por animadversión abierta con Washington o por sentirlo como un modelo interesante de desarrollo; tales serían los casos de Cuba y Nicaragua. Tres: países que, por apremios económicos y financieros establezcan una relación pragmática, pero de dependencia profunda, como, por ejemplo, Argentina, desde donde Pekín puede operar en gran escala.

Puesto en lenguaje casi coloquial, la proactividad, dada las características gruesas que impregnan a las sociedades latinoamericanas bien podría dar pie al surgimiento de una multitud de *panda huggers*, es decir abiertos admiradores y defensores de lo que China Continental es.

## América Latina como periferia turbulenta y penetrada<sup>15</sup>

Los países latinoamericanos sobrevolados por globos espías chinos no solo no reaccionaron

ante tal intromisión directa en sus respectivos espacios aéreos. Tampoco mostraron la menor preocupación solidaria con EE.UU. Ateniéndonos a la reacción oficial, esta situación no representó motivo de incordio con nadie. Indiferencia total.

A partir de tal constatación, puede sostenerse que, situados en la periferia *turbulenta y penetrada* de las relaciones internacionales, los países latinoamericanos se siguen moviendo con una lógica ambigua. Como esperando que la nueva etapa de las relaciones internacionales madure y muestre signos más estables, que permitan entender las claves de su naturaleza.<sup>16</sup>

Dicha ambigüedad es polisémica. Tiene muchos significados y es susceptible de interpretar de muchas maneras. Por una parte, podría tratarse de una indiferencia pasiva, con sabor a neutralidad. Es decir, no importando las consecuencias del auge chino en América Latina. Por otra, podríamos estar en presencia de una indiferencia activa y dinámica. Es decir, deseosa de identificar signos de la nueva etapa, sin descartar *a priori* la posibilidad de formar parte de los nuevos bloques en un futuro algo lejano.

Sin embargo, en ambas líneas de razonamiento, subyace la convicción que un *stakeholder* nuevo del sistema mundial ya ha nacido. Tal percepción concuerda, al menos, con una constatación muy evidente, y es que Pekín ya es un inversor y un socio comercial relevante en América Latina. Incluso, con algunos países, ocupa ya el primer lugar como inversor y socio comercial.

14 ELLIS, Robert Evan. "China engages Latin America: ¿distorting development and democracy?", Edit. Palgrave —Macmillan, 2022.

15 Estos conceptos, muy pertinentes para la problematización de lo planteado, fueron extraídos de un lúcido trabajo de Roberto Russell y Fabian Calle. <https://cebri.org/revista/br/artigo/19/periferias-turbulentas-y-penetradas-su-papel-en-la-expansion-de-los-intereses-de-seguridad-de-estados-unidos-en-america-latina> 1234

16 <https://elpais.com/ideas/2023-03-07/solo-una-paz-fria-podra-parar-la-nueva-guerra-fria.html>



Como sea, se trata de una tendencia difícilmente neutralizable por parte de Washington. Este no tiene cómo incentivar a las grandes corporaciones estadounidenses a multiplicar sus negocios en la región, máxime si esta se muestra hostil a la iniciativa privada, con olas intermitentes de gobiernos poco amistosos. La *pink tide* (ola de presidentes de izquierda electos en los últimos años), es un buen ejemplo.<sup>17</sup>

En consecuencia, la actitud general de los países latinoamericanos, refuerza la idea de la presencia declinante de Washington y otra ascendente de Pekín. América Latina es una periferia que tiene asumida la penetración china.

Tal constatación invita a mirar con mayor detenimiento el despliegue chino en África y en el sur de Europa. Ambos fueron prioritarios para Pekín y por eso su despliegue lleva allí más tiempo y ha adquirido mayor profundidad. De ahí entonces, la necesidad de conocer al menos sus trazos centrales.

Con África y con el sur de Europa, Pekín ha abierto dos puertas. Por una parte, la Ruta de la Seda, sobre la cual ya existe voluminosa literatura. Por otra, una inédita estrategia de expansión a través de mercados mediáticos, mucho menos conocida.

Se trata de una línea sin antecedentes históricos.<sup>18</sup> En ambos puntos, Pekín ha ayudado fuertemente en la instalación de infraestructura (especialmente tecnológica, lo que le ha permitido controlar los mercados por internet), se ha financiado un despliegue enorme de medios de comunicación a través del suministro de contenidos informativos

por medio de la agencia gubernamental Xinhua (incluso en lenguas vernáculas africanas, o en griego o las variantes eslavas de los Balcanes), en actividades orientadas para el secuestro de *hashtags*, proliferación de series de TV chinas, en la formación de periodistas africanos y balcánicos en universidades chinas, en compras masivas de los derechos locales en cada país africano de las ligas europeas de fútbol.<sup>19</sup> Son características interesantes por su replicabilidad, con grandes chances de éxito, en América Latina. Son líneas que tocan fibras culturales locales.

Los trazos centrales de este despliegue indican lo relevante que es para Pekín descubrir de aquello susceptible de llamar “puesta en valor” de la región en su conjunto y de cada país en particular. En cada uno aplica lo que Charillon denomina “diplomacia de influencia”. Como veremos *ut infra*, este es un concepto exploratorio y que va más allá del llamado *soft power*.

En efecto, los matices diferenciadores entre influencia y *soft power*, permiten comprender más a cabalidad las características de la penetración china. Para ello, la primera pregunta a dilucidar es la cuestión del para qué alcanzar influencia, ya que esta no es un mecanismo en sí mismo. Es un medio para obtener objetivos concretos, sean generales o específicos.

En consecuencia, la diplomacia china, basada prioritariamente en expandir su influencia, busca implantar a Pekín como capital imaginaria en diversas zonas del mundo. En lo tecnológico, en lo financiero, en lo cultural, en lo político. Seduciendo,

17 <https://ellibero.cl/opinion/pink-tide-nueva-utopia-o-montonera/>

18 <https://thediplomat.com/2021/08/chinas-presence-in-africa-is-at-heart-political/>

19 <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-02-12/noticias-en-suajili-y-series-comunistas-asi-ha-conquistado-china-el-espacio-mediatico-en-africa.html>



atrayendo, buscando legitimidad, transmitiendo su manera de ver el mundo y la naturaleza de la sociabilidad humana, popularizando las normas y valores que le parecen prioritarias. Por eso, influencia no es sinónimo de *soft power*.

Parecido, sí lo es. Por eso, como bien remarca Charillon, el *soft power* y el *hard power* forman parte de la influencia. Pekín la usa como lo que es; un medio. Es decir, un mecanismo especialmente diseñado para conseguir que un actor A le haga hacer a un actor B lo que no hubiera hecho de otra manera; sin recurrir necesariamente a la coacción ni fuerza bruta.<sup>20</sup> Que asimile el mensaje, que lo internalice, que lo haga suyo y que, en la medida de lo posible, sea con interés y no bajo la idea del sometimiento.

El trasfondo “misionero” que advierte Charillon no solo contradice la ya extensa argumentación de Kissinger en torno a que una de las grandes diferencias del despliegue mundial chino del estadounidense es justamente el carácter “misionero” privativo de Washington. Esta discrepancia entre Kissinger y Charillon sobre la naturaleza de la penetración china es especialmente sugerente para Chile.

Por un lado, la capacidad para actuar con equidistancia frente a Washington y Pekín es mucho más desafiante para Chile que para otro país latinoamericano. Por dos motivos. Por sus dimensiones (y características de país volcado al Pacífico) y por la realidad impuesta por su comercio exterior (en el que Pekín ya es el *partner* principal) y el tipo

de modelo de economía abierta (que dificulta segregar *a priori* a unos u a otros). Vale aquí la interrogante, ¿qué tipo de socio es Pekín?

Otra cuestión de interés emana de los posibles “puntos de influencia” seleccionados en países vecinos. En el caso de Perú, por la competitividad que representan sus puertos y su cualidad de país minero (y volcado también al Pacífico). En el caso de Argentina por la proyección antártica que ello pudiese implicar.

Como se sabe, políticos provinciales del sur trasandino son especialmente proclives a acrecentar la relación con Pekín y ofrecerle el caudal de potencialidades geopolíticas. Sea para fomentar la presencia de inversiones mineras, especialmente en Vaca Muerta, sea para agrandar y modernizar las instalaciones portuarias de Ushuaia, sea para acrecentar las proyecciones antárticas chinas o bien para ofrecer facilidades a las crecientes necesidades espaciales chinas, como es la enorme estación construida en Neuquén.

Es tan fuerte esta derivada, que no puede pasar desapercibida la severa advertencia a Argentina hecha por la congresista estadounidense, Elvira Salazar. Ella acusó a Argentina de haber llegado a un peligroso punto de connivencia con Pekín, señalando que está “haciendo pacto con el diablo”.<sup>21</sup>

En síntesis, vivir en un ambiente de bipolarismo entrópico es, por este conjunto de razones, más complejo para Chile que para otro país latinoamericano y ello se ha venido haciendo cada vez

20 CHARRILLON, Frederic. Guerra de Influencia. Los Estados avanzan hacia la conquista de las Mentes, El Ateneo, Buenos Aires 2022, pp 19-46.

21 Especial referencia hizo a la posibilidad de fabricar aviones de combate chinos en territorio argentino y la eventualidad de exportarlos: <https://www.infobae.com/estados-unidos/2023/03/01/una-congresista-de-estados-unidos-advirtio-a-argentina-contra-la-cooperacion-militar-con-china-estan-haciendo-un-pacto-con-el-diablo/>



más evidente y dificultoso. Ejemplos de ellos, son los efectos del caso Aisino relativo a la adjudicación a esa empresa china la elaboración de pasaportes<sup>22</sup>,<sup>23</sup> o bien las molestias transmitidas por altas autoridades estadounidenses por el excesivo acercamiento Santiago-Pekín.<sup>24</sup>

Por otra parte, y en términos generales, hay otros “puntos de influencia” que igualmente podrían jugar un rol mayor en los años venideros. La presencia creciente de comunidades china en países latinoamericanos (línea similar a la utilizada en el despliegue en África) y las flotas pesqueras en las proximidades continentales latinoamericanas, son piezas centrales.

El crecimiento de las comunidades chinas está asociado a los más recientes flujos migratorios. En el caso de Chile se corresponden a la provincia de Zhejiang como lugar de procedencia. En otros países, mayoritariamente de Fujian y Jiangsu. Son grupos reunidos en torno a actividades comerciales, nodos de distribución de mercadería china, que ya son crecientemente fuertes en Santiago y los puertos de San Antonio y Valparaíso, en el caso de Chile, así como Buenos Aires, Lima y Ciudad del Este.

En Chile mantienen tiendas de tamaño intermedio para ventas de artículos de hogar, ferreterías y restaurantes. Se estima que ya existen 27 aglomeraciones de este tipo, llamados coloquialmente “malls chinos”. Al ser espacios sociales cerrados,

sus frecuentes estructuras piramidales dificultan la fiscalización de parte de las autoridades, se han constituido en una especie de *no-go-area*. A su vez, sus relaciones laborales van muchas veces a contrapelo de las disposiciones locales, siendo frecuentes denuncias de acoso y maltrato.<sup>25</sup> Valparaíso apareció mencionado, junto a varias ciudades europeas y africanas, como uno de los lugares donde policías de provincias chinas tendrían presencia para atender cuestiones de cada comunidad y desde luego vigilancia, al margen de la acción de las policías locales.<sup>26</sup>

En lo referente a la megafloata pesquera china, esta opera en los últimos tres años en una zona que va desde alrededor de 0° 00' Latitud y 90° 00' Longitud Oeste, hasta unos 1.000 Km al oeste del continente sudamericano. Es decir, desde las proximidades de las islas Galápagos se desplaza hacia el sur del continente para estacionarse en el Atlántico Sur. La flota posee alrededor de 300 barcos sin que existan recursos suficientes para la vigilancia tecnológica, o de inteligencia para monitorear sus movimientos. Menos prohibirlos, desde luego.

Ahora bien, la inmensa geografía ha dotado a América Latina de un potencial geopolítico extraordinario. Minero y agropecuario. Su cercanía con EE.UU. ha sido el factor geopolítico determinante, lo que llevó por décadas a catalogarla como su *hinterland*. Por estas razones, siempre ha estado

22 <https://dfmas.df.cl/df-mas/coffee-break/efecto-visa-waiver-peligra-la-adjudicacion-de-los-pasaportes-a-aisino>

23 <https://interferencia.cl/articulos/aisino-se-retira-de-chile-cuatro-meses-de-perder-licitacion-impugnada-por-sus-competidores>

24 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/12/944543/Mike-Pompeo-advierte-a-Chile-sobre-China-y-Huawei-Esa-infraestructura-presenta-riesgos-a-los-ciudadanos-de-tu-pais.html>

25 Abundante información en Moraga, Jorge et al “Malls chinos en Santiago de Chile. Inserción, posicionamiento y expansión comercial china en el barrio Unión Latinoamericana”. Rumbos TS versión impresa ISSN 0718-4182 versión On-line ISSN 0719-7721

26 <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/12/04/china-opera-mas-de-100-estaciones-policiales-secretas-en-todo-el-mundo-para-vigilar-a-sus-ciudadanos-en-el-exilio/>. Esta información además ha sido difundida en <https://cnnespanol.cnn.com> y <https://bbc.com>, entre otros medios.



en un rango no menor de interés también de potencias extrahemisféricas. Ese es el contexto del creciente interés chino.

En los últimos años, la penetración china es aguda y persistente, pero a la vez bien recibida. Los elementos discutidos *ut supra* la están sacando paulatinamente de su situación periférica y marginal. Quizás, por lo mismo, la región pueda convertirse más tarde en un espacio turbulento con choques de intereses extrarregionales.

## Conclusiones

La coevolución chino-estadounidense y el surgimiento de un nuevo tipo de conflictividad internacional están reconfigurando el sistema mundial a niveles cualitativamente distintos. América Latina no podrá abstraerse, pese a su condición periférica.

El ambiente entrópico que domina las diversas regiones del mundo es similar a la guerra de los 30 años, pues ningún actor ni estatal, ni transnacional, ni no-estatal ni multilateral, está en condiciones de señalar las formas de este nuevo tipo de conflictividad, ni menos predecir su configuración definitiva.

Situados en ese contexto general, los países latinoamericanos deberán abordar los desafíos que impone el fin de una hiperglobalización guiada básicamente por los mercados, para confrontarse con tendencias hipoglobalizadoras, dominada más que nada por intereses nacionales orientados a priorizar articulaciones regionales.

Aunque por ahora se observan ciertos esfuerzos en favor de una equidistancia relativa, las dos superpotencias están enfrentando en América Latina la realidad de una región turbulenta en tér-

minos generales, pero con tendencias específicas híbridas y esencialmente anárquicas.

Dadas las necesidades financieras y tecnológicas de los países latinoamericanos, y lo imperioso de recurrir a una de las dos metrópolis globales –o a alguna de las potencias intermedias– la región se encuentra ya penetrada por actores extrahemisféricos, principalmente por China continental.

## Bibliografía

ALLISON, Graham. *Destined War: Can America and China Escape Thucydides' s Trap?* Consulta: 8 de marzo 2023. Disponible en <https://www.hks.harvard.edu/publications/destined-war-can-america-and-china-escape-thucydides-trap>

CHARRILLON, Frederic. *Guerra de Influencia. Los Estados avanzan hacia la conquista de las Mentes*, El Ateneo, Buenos Aires 2022.

Diario el Financiero. Efecto visa Waiver: se cae adjudicación de pasaportes a Aisino. <https://dfmas.df.cl/df-mas/coffee-break/efecto-visa-waiver-pe-ligra-la-adjudicacion-de-los-pasaportes-a-aisino>

ELLIS, Robert Evan. "China engages Latin America: ¿distorting development and democracy?"; Edit. Palgrave-Macmillan, 2022.

El País. La desglobalización está en marcha. Consulta: 14 de marzo 2023. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-02-13/la-desglobalizacion-esta-en-marcha.html>

El País. El Pentágono detecta un segundo globo chino que sobrevuela América Latina. Consulta: 11 de marzo 2023. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-02-04/el-pentagono->



-detecta-un-segundo-globo-chino-que-sobre-  
vuela-america-latina.html

-Chile-sobre-China-y-Huawei-Esa-infraestructura-  
-presenta-riesgos-a-los-ciudadanos-de-tu-pais.html

El País. Una nueva guerra fría entre los Estados Unidos y China se propaga por el tablero global. Consulta: 11 de marzo 2023. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-02-12/una-nueva-guerra-fria-entre-ee-uu-y-china-se-propaga-por-el-tablero-global.html>

INFOBAE. Estados Unidos informó que globos espías de China sobrevolaron otros territorios latinoamericanos, Colombia informó uno en su territorio. Consulta: 11 de marzo 2023. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/05/ee-uu-informo-que-globos-espias-de-china-sobrevolaron-otros-territorios-latinoamericanos-colombia-confirmando-uno-en-su-territorio/>

El País (en línea). Pekín reconoce que le segundo globo espía sobre América Latina también es chino. Consulta: 10 de marzo 2023. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-02-06/pekin-reconoce-que-el-segundo-globo-espia-sobre-america-latina-tambien-es-chino.html>

INFOBAE: en <https://www.infobae.com/estados-unidos/2023/03/01/una-congresista-de-estados-unidos-advirtio-a-argentina-contra-la-cooperacion-militar-con-china-estan-haciendo-un-pacto-con-el-diablo/>

El País. Solo una paz fría podrá parar la nueva guerra fría. Consulta: 13 de marzo 2023. Disponible en <https://elpais.com/ideas/2023-03-07/solo-una-paz-fria-podra-parar-la-nueva-guerra-fria.html>

INFOBAE. China opera más de 100 estaciones policiales secretas en todo el mundo para vigilar a sus ciudadanos en el exilio. Consulta: 11 de marzo de 2023. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/12/04/china-opera-mas-de-100-estaciones-policiales-secretas-en-todo-el-mundo-para-vigilar-a-sus-ciudadanos-en-el-exilio/>

El País. Noticias en suajili y series comunistas: así ha conquistado China el espacio mediático en África. Consulta: 15 de febrero 2023. Disponible en <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-02-12/noticias-en-suajili-y-series-comunistas-asi-ha-conquistado-china-el-espacio-mediatico-en-africa.html>

Interferencia: Aisino se retira de Chile. Consulta: 04 de marzo de 2023. en <https://interferencia.cl/articulos/aisino-se-retira-de-chile-cuatro-meses-de-perder-licitacion-impugnada-por-sus-competidores>

Emol. Mike Pompeo advierte a Chile sobre China y Huawei. Consulta el 8 de marzo del 2023. Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/12/944543/Mike-Pompeo-advierte-a-Chile-sobre-China-y-Huawei-Esa-infraestructura-presenta-riesgos-a-los-ciudadanos-de-tu-pais.html>

MORAGA, Jorge, MANRÍQUEZ, Rodrigo, INVERNÓN, Giselle, ZAMORA, Tomás. Abundante información en Moraga, Jorge *et al* "Malls chinos en Santiago de Chile. Inserción, posicionamiento y expansión comercial china en el barrio Unión Latinoamericana". Revista Rumbos TS versión impresa ISSN 0718-4182 versión On-line ISSN 0719-772

Emol: en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/12/944543/Mike-Pompeo-advierte-a->



RUSSEL, Roberto; CALLE, Fabián. Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. Consulta: 5 de marzo 2023: en <https://cebri.org/revista/br/artigo/19/periferias-turbulentas-y-penetradas-su-papel-en-la-expansion-de-los-intereses-de-seguridad-de-estados-unidos-en-america-latina-1234>

SPRIEGEL DEUSTSCHLAND. Folgen des russland ukraine kriegs -wir erleben gerade den beginn einer anderen welt. Consulta: 8 de marzo del 2023. Disponible en <https://www.spiegel.de/ausland/folgen-des-russland-ukraine-kriegs-wir-erleben-gerade-den-beginn-einer-anderen-welt-a-f60f-4427-53fb-4ade-9fcb-ef1d28be60e5>

SPIEGEL.DE. Folgen des russland ukraine krieg wir erleben gerade den beggin einer gerade

anderen welt. Consulta: 8 de marzo 2023. Disponible en <https://www.spiegel.de/ausland/folgen-des-russland-ukraine-kriegs-wir-erleben-gerade-den-beginn-einer-anderen-welt-a-f60f4427-53fb-4ade-9fcb-ef1d28be60e5>

WITKER, Iván. Pink Tide, ¿nueva utopía o montonera? Consulta: 26 de enero 2023. Disponible en <https://ellibero.cl/opinion/pink-tide-nueva-utopia-o-montonera/>

The Diplomat. China's presence in Africa is at Heart Political. Consulta: 5 de marzo 2023. Disponible en <https://thediplomat.com/2021/08/chinas-presence-in-africa-is-at-heart-political/>

Wilson Center: "Globo Chino" floats over latin América. Consulta: 12 de marzo 2023. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/globo-chino-floats-over-latin-america>

# Transición energética: efectos geopolíticos y en la defensa

Juan Carlos Olmedo Hidalgo<sup>1</sup>

## Resumen

La mitigación y adaptación al cambio climático implica un proceso de transición energética a un escenario de emisiones netas nulas, el cual Chile se ha comprometido alcanzar al año 2050. En este artículo se efectúa una revisión de los principales aspectos de la transición energética, las acciones que ha desarrollado Chile en esa materia y los efectos y cambios que puede implicar este proceso para la defensa.

## Abstract

Climate change mitigation and adaptation implies an energy transition process to a net zero emission scenario. Chile had committed to reach net zero scenario by 2050. It is made a main issues revision regarding energy transition and the actions Chile has made about it. A review of the changes and effects energy transition implies on defense is made.

## Introducción

La concentración de gases de efecto invernadero,<sup>2</sup> en particular CO<sub>2</sub>, se ha incrementado desde los inicios de la era industrial en el siglo XIX, alcanzando concentraciones que

- 1 Teniente de Reserva del Ejército de Chile, perteneciente a la Compañía "Capitán José Luis Araneda". Ingeniero Civil de Industrias de la Pontificia Universidad Católica de Chile, MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez, Certificate in Management de Dardeen School of Business de la Universidad de Virginia (EE.UU.). Se ha desempeñado en cargos ejecutivos y directivos en Chile y LATAM en mercados energéticos e infraestructura, en desarrollo de proyectos e innovación, comercialización y políticas públicas. Ha sido asesor del Banco Mundial y USAID (Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional) en política energética. Es autor de artículos y libros en políticas públicas del sector energético.
- 2 Los gases de efecto invernadero son los componentes gaseosos de la atmósfera que absorben y reflejan la radiación en determinadas longitudes de onda, emitidas por la superficie de la Tierra. Esta propiedad ocasiona el efecto invernadero. Los principales componentes son el vapor de agua (H<sub>2</sub>O), el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), el metano (CH<sub>4</sub>) y el ozono (O<sub>3</sub>), que son los gases de efecto invernadero primarios. Además, incluye los halocarbonos u otras sustancias que contienen cloro y bromo, hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), los hidrofluorocarbonos (HFC) y los perfluorocarbonos (PFC).



### Palabras clave

Energía renovable  
Cambio climático  
Transición energética  
Carbono neutralidad

### Keywords

Renewable energy  
Climate change  
Energy transition  
Net zero emission.



están generando un incremento de la temperatura de la atmósfera, lo que provoca efectos adversos en el clima.

El 9 de mayo de 1992, se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El objetivo de la Convención es controlar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas que afecten negativamente el sistema climático. Además, establece que ese nivel debería alcanzarse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, de forma de asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y se permita que el desarrollo económico continúe en forma sostenible. Para implementar acciones de mitigación y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, anualmente se realizan las Conferencias de las Partes (COP).

Una de las tareas fundamentales de la COP es examinar las acciones nacionales de reducción y los inventarios de emisiones presentados por las partes. A partir de esta información, la COP evalúa los efectos de las medidas adoptadas por las partes y los progresos realizados en la reducción de emisiones.

En diciembre de 2015, en el marco de la COP 21 en París, 196 países suscribieron el Acuerdo de París, que es un tratado internacional jurídicamente vinculante cuyo objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de forma de

limitar el calentamiento global por debajo de un incremento de 2 °C en la temperatura atmosférica, y preferiblemente a 1,5 °C, en comparación con los niveles existentes en la era preindustrial.

Las tendencias muestran que la brecha entre dónde está y dónde debería estar el mundo no está disminuyendo, sino incrementándose. En el Informe Especial del IPCC<sup>3</sup> sobre el calentamiento global de 1,5 °C, publicado en 2018, se indica que se requiere un 45 % de reducción en las emisiones globales de gases de efecto invernadero desde los niveles existentes al año 2010 para el año 2030.

Sin embargo, las emisiones han seguido aumentando, excepto en 2020, cuando la pandemia de COVID-19 provocó una desaceleración de la economía mundial. En los próximos nueve años se plantea acciones para alcanzar un 45 % de reducción de emisiones, lo cual requiere altos niveles de esfuerzo de transformación de la matriz energética del mundo.

Actualmente, más de 170 países tienen metas de inserción de energías renovables, y muchos de ellos las han incluido en sus contribuciones nacionales (NAMAS),<sup>4</sup> de forma de transformar sus matrices energéticas basadas en combustibles fósiles a otras basadas en energías renovables, fijando metas al año 2050 de forma de alcanzar un incremento de la temperatura de 1,5 °C. La línea de contención del incremento de temperatura atmosférica en 1,5 °C significa alcanzar cero emisiones netas para 2050.

3 Intergovernmental Panel on Climate Change. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

4 Nationally Appropriate Mitigation Actions. Son aquellas que aportarán a la reducción global de emisiones de gases de efecto invernadero a través del desarrollo e implementación de acciones nacionalmente apropiadas de mitigación.



Este proceso de transformación de la matriz energética se ha denominado "transición energética."

## 1.- Objetivos de la transición energética

Con el fin de determinar las acciones requeridas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, estas se clasifican usualmente en cinco sectores: transporte, edificaciones, electricidad y calor, industria y otros usos. En la figura N° 1 se muestra las tendencias proyectadas de emisiones de gases de efecto invernadero, en donde las áreas sombreadas representan las emisiones netas equivalentes en los sectores mencionados, para

el escenario de 1,5 °C y su comparación con el escenario correspondiente a la línea base (PES),<sup>5</sup> es decir, ejecutando las acciones mitigantes que los países han comprometido en el Acuerdo de París. Las emisiones totales a nivel global alcanzan a 36,5 GtCO<sub>2</sub> al año 2021 y se prevé que estas alcanzarían a 46,5 GtCO<sub>2</sub> al año 2050 para la línea base. Así, respecto del año 2021 para los tres sectores más relevantes se requiere reducciones de 13 GtCO<sub>2</sub> en el sector electricidad y calor, 11 GtCO<sub>2</sub> en el sector industrial y de 8,4 GtCO<sub>2</sub> en el sector transporte. En los sectores industrial y electricidad se estima que tendrían un efecto neto negativo en sus emisiones, los que al año 2050 alcanzarían -0,4 GtCO<sub>2</sub>/año.

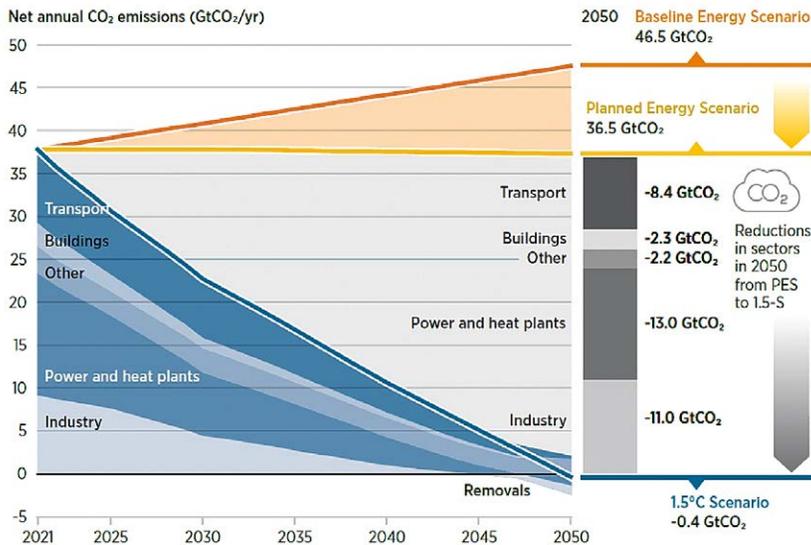


Figura N° 1: Tendencias proyectadas en las emisiones globales en tres escenarios 2020-2050.

Fuente: International Renewable Energy Agency, "World Energy Transitions Outlook 1,5 °C Pathway".

La International Renewable Energy Agency (IRENA) plantea seis componentes para la reduc-

ción de emisiones de CO<sub>2</sub>. Estas se describen a continuación:

5 Planned Energy Scenario. El Escenario Energético Planificado es el caso de referencia para una perspectiva sobre el sistema energético, en el que los gobiernos ejecutan sus planes energéticos vigentes y otros objetivos y políticas, incluidas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) bajo el Acuerdo de París.

- a. **Uso de fuentes de energías renovables.** Generación de electricidad en base a fuentes primarias renovables, tales como: hidroelectricidad, eólica, geotermia, solar fotovoltaica, biomasa, concentración solar de potencia (CSP) y otras.<sup>6</sup> Uso de directo de energía renovable, tales como combustión de biomasa o producción de calor mediante sistemas solares térmicos.
- b. **Conservación y eficiencia energética.** Medidas para reducir la demanda de energía e incrementar la eficiencia energética en usos finales, incluyendo cambios estructurales tales como: cambios modales en el transporte, relocalización y cambio tecnológico en plantas de producción de acero. Promoción de prácticas de economía circular, tales como: reciclaje de minerales, materiales alternativos al cemento y otros.
- c. **Electrificación de los consumos finales.** Uso directo de electricidad en el transporte y aplicaciones en procesos que requieren calor, tales como como bombas de calor y calderas eléctricas.
- d. **Hidrógeno y sus derivados.** Uso directo de hidrógeno neutro en emisiones de CO<sub>2</sub>, básicamente el llamado hidrógeno verde, y el uso de combustibles sintéticos o electrocombustibles, entre otros, amoníaco verde y metanol, y materias primas producidas en base a hidrógeno verde, tales como: plásticos, pinturas y otros. Uso del hidrógeno como combustible en el transporte terrestre de larga distancia, aviación y transporte marítimo.
- e. **Captura y uso de carbono (CCS<sup>7</sup> y CCU).**<sup>8</sup> Captura, almacenamiento y uso de carbono en procesos

que utilizan combustibles fósiles y generan emisiones de CO<sub>2</sub> de otras fuentes, principalmente en industrias intensivas en energía.

- f. **BECCS<sup>9</sup> y otros mecanismos de remoción de carbono.** Uso de bioenergía en la producción de electricidad, calor y procesos industriales, por ejemplo: *Clinker* para la producción de cemento y productos químicos.

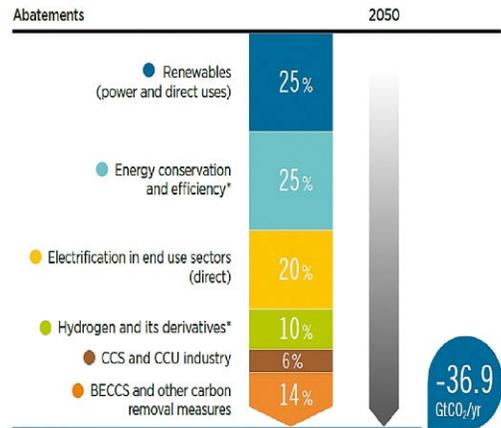


Figura N° 2: Reducciones en emisiones de carbono en el escenario de incremento de temperatura atmosférica en 1,5 °C.

**Fuente:** International Renewable Energy Agency, "World Energy Transitions Outlook 1,5 °C Pathway".

En la figura N° 2 se muestra una estimación del aporte a la reducción de emisiones de carbono en el escenario 1,5 °C, estas estimaciones de reducción incluyen las emisiones relacionadas con la energía y los procesos junto con las emisiones del uso no energético. Las energías renovables incluyen fuentes de generación de electricidad renovables y el uso directo de calor y biomasa. La eficiencia energética incluye medidas relacio-

6 CLERC, Jacques; HERNANDO, Andrés; OLMEDO, Juan Carlos; PERALTA, Jaime; SAAVEDRA, María Luisa; SAUMA, Enzo; URZUA, Ignacio. "Energías renovables en Chile: hacia una inserción eficiente en la matriz eléctrica", Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2018.  
 7 Carbon capture and storage.  
 8 Carbon capture and utilization.  
 9 Bio Energy with Carbon Capture and Storage.



nadas con la reducción de la demanda y mejoras en la eficiencia. Los cambios estructurales y las prácticas de economía circular son parte de la eficiencia energética.

La figura N° 3 muestra el cambio de los vectores energéticos como consecuencia de las medidas de reducción de emisiones mencionadas anteriormente, las que implicarán que para el año 2050, la electricidad será el principal portador de energía con una participación de 51 % como uso directo en el consumo total de energía final, frente al 21 % al año 2018.

A lo anterior se debe agregar un 8 % de energía eléctrica destinada para producción de hidrógeno verde y sus derivados, con lo cual la electricidad representaría un 59 % del consumo energético global. Se destaca la participación de la biomasa denominada moderna, que pasa del 3 % a un 18 % al año 2050. La biomasa moderna considera que esta sea producida en forma sostenible ambientalmente, social y económicamente. Adicionalmente, considera los biocombustibles y la captura y uso de carbono.

Así, para el 2050, el 90 % de las necesidades totales de electricidad serían abastecidas por energías renovables, seguidas por un 6 % de gas natural y un 4 % de origen nuclear. El uso de carbón, gas natural y petróleo alcanzaría a un 10 % al 2050, lo que se compara con el 64 % al año 2018.

## 2.- Cambios en los recursos requeridos para la transición energética

Algunas de las acciones que se plantean para la mitigación de los efectos del cambio climático implican un reemplazo de las fuentes energéticas provenientes de los combustibles fósiles por fuentes primarias renovables, lo que significará una reducción sustancial de la dependencia de los polos energéticos que concentran la producción de carbón, petróleo y gas natural, localizados principalmente en Eurasia, Asia, Australia y Norteamérica. En este nuevo escenario, los recursos naturales requeridos serán minerales para la producción del equipamiento necesario y zonas en que se concentren recursos energéticos renovables.

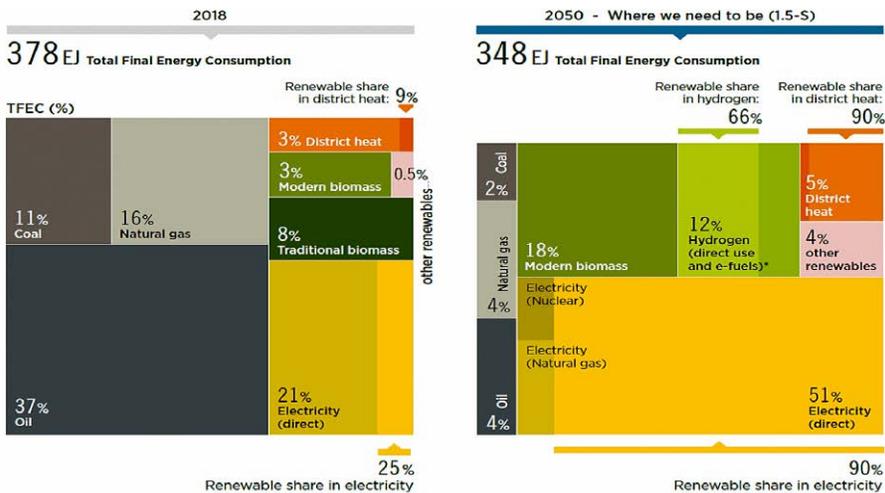


Figura N° 3: Consumo total de energía final por vector de energía en 2018 y 2050 en el escenario 1,5 °C.

Fuente: International Renewable Energy Agency, "World Energy Transitions Outlook 1,5 °C Pathway".



## 2.1.- Minerales de la transición energética

El nuevo sistema energético impulsado por tecnologías de energías renovables difiere profundamente de uno basado en la combustión de fuentes primarias provenientes de combustibles fósiles, y genera una demanda intensiva de minerales, tanto tradicionales, como sería el hierro y cobre, como aquellos no tradicionales, como es el caso del litio y tierras raras.

En el caso de la generación de energía, la fabricación de las nuevas centrales generadoras renovables incrementará la demanda de minerales y la variedad que ello requiere, los que varían según la tecnología: litio, níquel, cobalto, manganeso y grafito. En el caso de las plantas solares fotovoltaicas (FV), se requerirá de silicio. Las plantas eólicas requieren nueve veces más insumos minerales que una central de ciclo combinado a gas natural, y para la fabricación de imanes permanentes se demandarán tierras raras. Nuevas tecnologías como la Concentración Solar de Potencia (CSP), que es el caso de Cerro Dominador,<sup>10</sup> demanda grandes volúmenes de sales de potasio y nitratos.

Desde el año 2010, en que se produce un cambio de tendencia en el tipo de tecnología de generación que se emplea para la construcción de nuevas centrales, la cantidad promedio de minerales necesarios para una nueva central generadora ha aumentado en un 50% comparada con una central convencional de tecnología en base a combustibles fósiles.<sup>11</sup>

A su vez, en materia de transporte, los vehículos eléctricos requieren seis veces más insumos minerales que un automóvil convencional. Además, se incrementa la demanda por las llamadas tierras raras,<sup>12</sup> las que son esenciales para la fabricación de los imanes permanentes de las turbinas eólicas y de los motores de los vehículos eléctricos.

Como consecuencia de la electrificación del consumo energético, se necesita construir nuevas redes de transmisión y distribución, las que demandarán una gran cantidad de cobre y aluminio.

La figura N° 4 muestra la exigencia de minerales para las tecnologías de generación solar fotovoltaica y eólica y para vehículos eléctricos, neutras en carbono, expresado en kg/MW y kg/vehículo respectivamente, lo que se compara con las demandas de minerales para las tecnologías convencionales.

En el caso de la producción del llamado hidrógeno verde, se requiere de electrolizadores, y para utilizarlo en vehículos de transporte de largo alcance se requerirá fabricar celdas de combustible. Los electrolizadores y las celdas de combustible demandarán platino, níquel y otros minerales.

La producción de minerales para la transición energética está más concentrada geográficamente que las zonas productoras de petróleo y gas natural. En la figura N° 5 se muestra a los tres mayores productores de petróleo: USA, Arabia Saudita y Rusia; y gas natural: USA, Rusia e Irán;

10 Cerro Dominador es la primera planta termosolar en la región y se encuentra emplazada en la comuna de María Elena, en las cercanías de Calama, en una zona que posee uno de los mayores niveles de radiación solar del mundo.

11 Mc Kinsey Global Institute, "The net-zero transition, what it would cost, what it could bring", McKinsey & Company, enero 2022.

12 Las tierras raras son una familia de 17 elementos que comprenden 15 elementos en el grupo lantánidos, escandio e itrio y otros nueve elementos pesados. Si bien se utilizan en diferentes aplicaciones, cuatro elementos: neodimio, disprosio, praseodimio y terbio, son de especial importancia para el sector de las energías renovables.



los países que refinan petróleo: USA, China y Rusia; y los que procesan gas natural como gas natural licuado (LNG): Qatar, Australia y USA. Esto se compara con los países que concentran la producción de minerales de la transición energética, en que Chile y Perú alcanzan el 50 % y en el caso del litio Australia y Chile alcanzan el 80 % de la producción mundial.

Los mecanismos disponibles internacionalmente para obtener seguridad energética están diseñados para proporcionar algún nivel de seguridad contra los riesgos de interrupción de suministro, incrementos de precios y eventos geopolíticos en el suministro de hidrocarburos, en particular

del petróleo. Mecanismos similares de mitigación de riesgos de suministro para estos minerales no existen actualmente.

Estos riesgos no desaparecen durante la transición energética, ya que en la medida que aumenta la instalación de paneles solares, aerogeneradores y vehículos eléctricos, surgen incertezas sobre la seguridad y la resiliencia de las cadenas de suministro, las que presentan múltiples riesgos.

En comparación con el suministro de combustibles fósiles, las cadenas de suministro de tecnologías de energías renovables pueden ser aún más complejas, y en muchos casos menos transparentes.

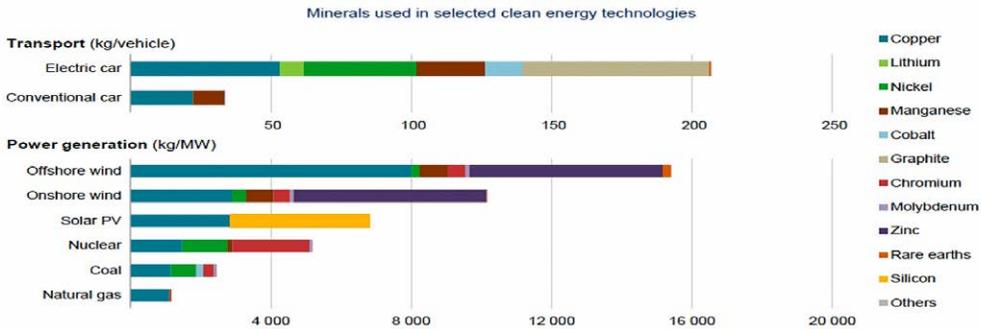


Figura N° 4: Uso de minerales en las tecnologías de la transición energética.

Fuente: IEA, "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions".

**Production of many energy transition minerals today is more geographically concentrated than that of oil or natural gas**

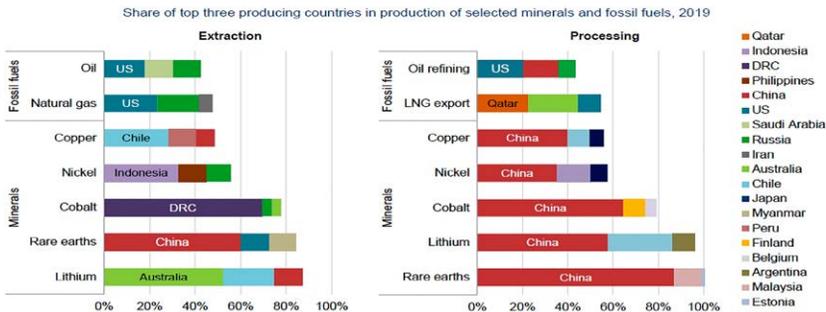


Figura N° 5: Participación de los productores más relevantes en los sectores minerales y petróleo y gas.

Fuente: IEA, "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions".



Además, la cadena de suministro de muchas tecnologías de energías renovables y sus materias primas están geográficamente más concentrado que el petróleo o el gas natural. Este es especialmente relevante en el caso de los minerales que son fundamentales para la fabricación de equipos e infraestructuras de tecnología energética renovable.

En el caso del litio, cobalto y elementos de tierras raras, los tres principales países productores controlan más de las tres cuartas partes de la producción mundial. En algunos casos, un solo país es responsable de alrededor de la mitad de la producción mundial. Sudáfrica y la República Democrática del Congo son responsables de alrededor del 70 % de la producción mundial de platino y cobalto, respectivamente, y China representó el 60 % de la producción global de tierras raras en 2019. El panorama del cobre y el níquel es un poco más diverso, pero aproximadamente más de la mitad de la oferta mundial se concentra en tres países productores.<sup>13</sup>

El nivel de concentración es aún mayor para las operaciones de procesamiento y refinación de estos minerales. China ha ganado una fuerte presencia en todos los ámbitos. La participación de China<sup>14</sup> en la refinación es de alrededor del 35 % para el níquel, convirtiéndose en el mayor actor cuando se incluye la participación de empresas chinas en operaciones en Indonesia, alcanzando 50 % y 70 % para litio y cobalto, y 90 % para el procesamiento de tierras raras.<sup>15</sup>

Esto crea factores de riesgo para las empresas que producen paneles solares, aerogeneradores, motores eléctricos y baterías utilizando insumos minerales importados, ya que sus cadenas de suministro pueden verse afectadas rápidamente por cambios regulatorios, restricciones comerciales o inestabilidad política en un grupo pequeño de países. La pandemia de Covid-19 ya demostró los efectos que las interrupciones de las cadenas de suministro pueden tener en el abastecimiento de componentes y en la ejecución de proyectos, tanto la disponibilidad de ellos como en el incremento de sus precios.

Existen diferencias fundamentales en los impactos que puede tener la interrupción. Una crisis de suministro de petróleo tiene repercusiones para todos los vehículos que lo utilizan, automóviles de gasolina o camiones diésel se ven inmediatamente afectados por mayores precios. Muy por el contrario, una escasez o aumento en el precio de un mineral requerido para la producción de baterías y paneles solares, afecta únicamente al suministro de nuevos vehículos eléctricos o plantas solares. Quienes tienen y utilizan vehículos eléctricos existentes o se abastecen de electricidad con energía solar no se ven afectados. Las principales amenazas de la interrupción del suministro es el retraso en el desarrollo de nuevas centrales generadoras y el aumento del precio de la energía eléctrica en el proceso de transición energética, en vez de perturbar la vida cotidiana.

En el caso del petróleo, este se quema cuando se usa, lo que requiere suministro continuo para

13 International Energy Agency (IEA), "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions", *World Energy Outlook Special Report*, Francia, mayo de 2021.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*.



utilizar la infraestructura que depende de él. Sin embargo, los minerales son un componente de la infraestructura, con el potencial de ser recuperado y reciclado al final de la vida útil de ella.

Un factor mitigante de los riesgos de suministro de los minerales es la implementación del reciclaje, con lo cual se aliviaría la presión sobre el suministro primario. Para metales como hierro y cobre, las prácticas de reciclaje están consolidadas. Sin embargo, no es el caso para muchos minerales como el litio y las tierras raras. Si bien, el reciclaje no eliminaría la necesidad de inversión en nuevas faenas extractivas y de procesamiento, las cantidades recicladas de cobre, litio, níquel y cobalto podrían reducir los requerimientos de estos minerales en alrededor de un 10 %.

Por otra parte, se debe abordar los impactos ambientales y sociales asociados a las operaciones de extracción y procesamiento de minerales, incluidas sus emisiones asociadas, los riesgos derivados de la eliminación inadecuada de residuos, la gestión del agua y los impactos en la seguridad inadecuada de los trabajadores, monitoreo de los derechos humanos (como el trabajo infantil) y la corrupción. Estos factores incidirán en la aceptación de las comunidades de este tipo de actividades.

## 2.2. Surgimiento de nuevos polos energéticos

Según se señaló anteriormente, el reemplazo del petróleo, gas natural y carbón como energéticos implicará un aumento del uso de la electricidad,

tanto en forma directa como en los llamados electro-combustibles producidos a partir de hidrógeno.

Esto implica cambiar los actuales polos de suministro energético hacia otras regiones, en las que el potencial de generación de energía renovable es alto, creando un nuevo mercado de intercambios internacionales de energía eléctrica y de hidrógeno y sus derivados.

### 2.2.1. Interconexiones internacionales

Las fuentes de generación renovable, principalmente solar, eólica e hidroeléctrica, no están uniformemente distribuidas en el mundo. Como se puede observar en la figura N° 6, estos recursos se concentran en América del Norte alejados de los centros de consumo y en una línea virtual a 45° en el mundo, que cubre un cinturón que abarca parte de Sudamérica, África y Asia. Estas zonas de producción de energía eléctrica renovable no son coincidentes con los grandes centros de consumo de energéticos.

Se destaca el alto potencial de producción de energía solar de África, zona que históricamente ha tenido inestabilidad política y social.

Esto es posible mediante el empleo de la tecnología HVDC<sup>16</sup> o corriente continua de alta tensión, lo que viabiliza la transmisión de grandes bloques de energía a largas distancias. De esta manera se haría factible el desarrollo de grandes polos de generación de electricidad renovable para crear un mercado global de intercambios de energía eléctrica.

<sup>16</sup> High Voltage Direct Current. La corriente continua de alta tensión es la tecnología de transmisión que permite transferir grandes bloques de energía en forma segura y confiable.

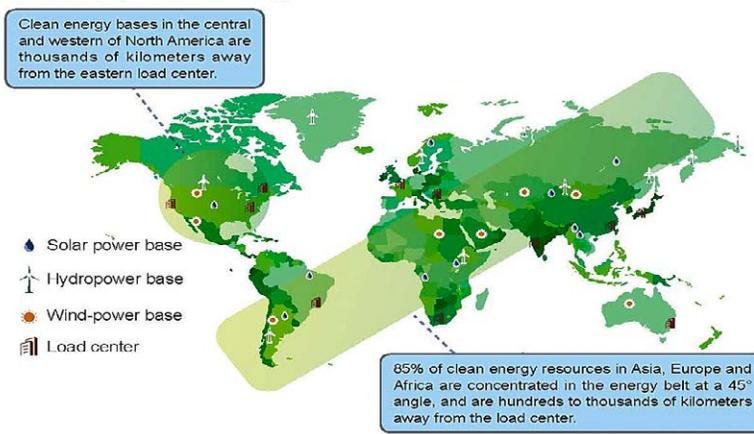


Figura N° 6: Distribución de recursos energéticos renovables.

**Fuente:** Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization (GEIDCO), 2021.

Dada la situación de localización geográfica de estos recursos energéticos, un grupo de países creó GEIDCO,<sup>17</sup> que es la iniciativa global de interconexión eléctrica, cuyo objetivo es promover los intercambios de energía eléctrica a nivel global mediante grandes líneas de transmisión eléctrica.

La figura N° 7 muestra las interconexiones eléctricas internacionales y los desarrollos de líneas de transmisión en los países productores y de tránsito que requiere esta iniciativa. Este proyecto necesita implementar una red de transmisión global, que implica superar tres cruces de continentes: Asia con Australia, América del Norte con Rusia y Europa con América del Norte.

Si bien en Europa y América del Norte existen experiencias exitosas de interconexiones internacionales desde hace muchos años, la creación de un mercado global presenta importantes desafíos. Para materializar la interconexión eléctrica global, los gobiernos, las empresas y los actores sociales deben establecer un sólido mecanismo de

cooperación para comunicarse y tomar acciones concertadas para la planificación, la construcción, el comercio internacional y la definición de altos estándares técnicos para la calidad del producto.

La materialización de este proyecto exige abordar la planificación de la red de transmisión global con el objetivo de elaborar planes de desarrollo de redes eléctricas a nivel mundial, regional y nacional, basadas en la generación y demanda de recursos del mundo, combinando el plan global con los planes individuales de cada país.

Además, se debe emprender la construcción de proyectos transnacionales. Esto implicará un enfoque innovador en el modelo de negocio, atraer inversores globales para participar en el desarrollo de la interconexión de redes transnacionales y la implementación de proyectos de generación.

Para viabilizar el comercio global de electricidad y la coordinación de los intercambios a través de las interconexiones internacionales, es necesario

<sup>17</sup> Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization.



formular una convención y protocolo para la operación de la red eléctrica global, establecer sistemas de redes eléctricas de múltiples niveles y áreas bien coordinados e integrados para garantizar la seguridad y la eficiencia operativa del sistema de redes eléctricas global.

Esta materia presenta grandes desafíos geopolíticos, pues deberá integrar regiones del mundo con muy diferentes regulaciones para la inversión, accesos a recursos financieros y niveles de estabilidad social y política. Siendo fundamental la garantía de estabilidad de los flujos de intercambio.

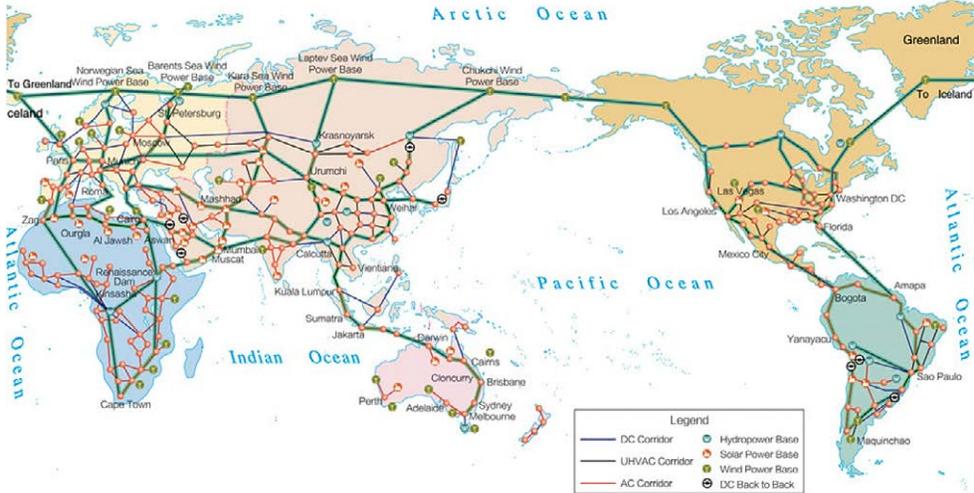


Figura N° 7: Plan de interconexión eléctrica global.

Fuente: Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization (GEIDCO). 2021.

### 2.2.2 Hidrógeno verde

El hidrógeno<sup>18</sup> se presenta como una alternativa para descarbonizar sectores de la economía que son difíciles de transformar, como es el caso de las industrias químicas para la producción de bienes intermedios y finales: acero, cemento, transporte terrestre, marítimo y aéreo de larga distancia, entre otros. Asimismo, se ve al hidrógeno como una posibilidad de almacenamiento energético a largo plazo, semanas o meses, a diferencia

de sistemas de baterías que tienen horizontes de corto plazo, no mucho más allá de algunas horas o días.

Así ha surgido el concepto de hidrógeno verde, el cual se asocia a la producción de hidrógeno en base a fuentes renovables, conocido como hidrógeno verde, o bien mediante otras fuentes con captura, secuestro y/o uso de carbono, conocido como hidrógeno azul. La tecnología que se presenta como la más desarrollada actualmente

18 El hidrógeno es el elemento más abundante en el universo y se encuentra presente en muchos componentes, como el agua y el petróleo. Es el principal insumo de la industria petroquímica-amoniaco para la producción de fertilizantes y una amplia variedad de productos, como plásticos y pinturas.



para la producción del hidrógeno verde es la utilización de electrolizadores,<sup>19</sup> los que mediante la ruptura de moléculas de agua ( $H_2O$ ), utilizando electricidad generada por fuentes renovables, producen hidrógeno ( $H_2$ ). Para su transporte hacia los puntos de consumo, se requiere su conversión a productos con alto contenido de hidrógeno, siendo el portador actual más eficiente el amoníaco ( $NH_3$ ). También se considera el transporte de hidrógeno criogénico y vía infraestructura de gasoductos existentes, y mediante componentes orgánicos líquidos de hidrógeno, los que son similares al petróleo y sus derivados.

La futura existencia de estos centros de actividad industrial para la producción de hidrógeno verde ofrece una oportunidad para acelerar el despliegue de hidrógeno de bajas o neutras emisiones de carbono. Es así como actualmente se plantean polos de desarrollo para la producción de hidrógeno verde con el propósito de crear un mercado global que desplace el uso de combustibles fósiles.

Es probable que el hidrógeno influya en la geopolítica del comercio internacional de los energéticos, mostrando una creciente regionalización en las relaciones energéticas. Si bien los costos de la energía renovable han caído en forma relevante en los últimos 10 años, aún los costos de producción y transporte del hidrógeno verde son altos en comparación con el hidrógeno gris.

Los países con abundantes recursos de energía renovable de bajo costo podrían convertirse en productores de hidrógeno verde a precios competitivos, siendo más económica su producción

en lugares que tienen la combinación óptima de abundantes recursos renovables, disponibilidad de terreno para parques solares y/o eólicos, y acceso al agua, junto con la capacidad de exportar a grandes centros de demanda. De esta manera, podrían surgir nuevos nodos de energía en lugares que exploten estos factores para convertirse en centros de producción de hidrógeno y uso en industria química de alto valor agregado.

La figura N° 8 muestra los centros de intercambio de lo que se prevé será el mercado internacional y las rutas de comercio del hidrógeno verde, en donde los polos de consumo se concentrarán en Europa, Asia y Norteamérica. Los polos de producción y exportación se concentrarían principalmente en Sudamérica, Australia y África.

En el caso de Chile, el surgimiento de esta nueva industria podría convertirlo desde un importador de energéticos a un exportador. El Ministerio de Energía ha estimado que al 2030 habría una capacidad instalada de 25.000 MW en electrolizadores, los que producirían 4.000 GWh de hidrógeno verde para consumo interno y 10.000 GWh para exportación.<sup>20</sup>

Siendo el hidrógeno una conversión y no una extracción, como es el petróleo y gas, tiene el potencial de ser producido en muchos lugares, si bien a mayores costos con las tecnologías actuales. El negocio del hidrógeno sería más competitivo y menos rentable que el del petróleo y el gas natural, ya que tendría menores márgenes. Esto limitaría las posibilidades de captar rentas económicas similares a las generadas por los combustibles

19 Es un dispositivo que mediante el proceso de electrólisis efectúa la separación de las moléculas de hidrógeno y oxígeno del agua. Existen tres tipos de electrolizadores que son los utilizados actualmente: alcalino, membrana de intercambio de protones (PEM) y membrana de intercambio de aniones (AEM).

20 Ministerio de Energía, "Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde", Santiago, 2020".



fósiles, que hoy representan alrededor del 2 % del PIB mundial.

La diplomacia del hidrógeno se está convirtiendo en un elemento estándar de las relaciones económicas en varios países, suscribiendo acuerdos, como es el caso de Chile con países de la Unión Europea.

El acceso al hidrógeno verde se considera a menudo como un elemento de la seguridad y resiliencia

energética, en particular para las industrias en las que otras soluciones no son factibles o resultan altamente costosas. Algunos países que esperan ser importadores ya están desarrollando acciones diplomáticas dedicadas al hidrógeno. En este ámbito, Alemania y Japón han sido pioneros, y otros países los siguen de cerca. Los potenciales exportadores están desplegando estrategias similares y muchos de ellos incluyen hidrógeno verde en los niveles más altos de su estrategia diplomática.

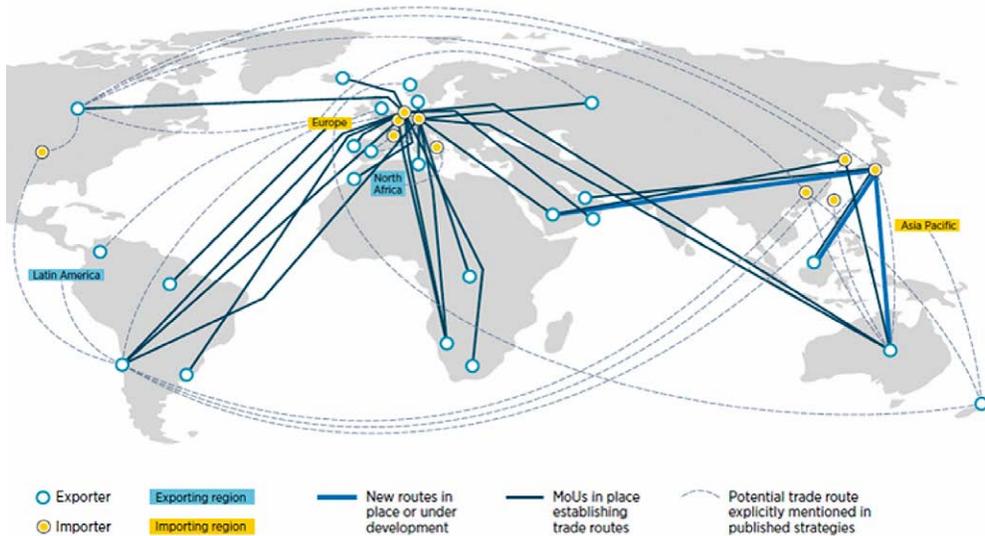


Figura Nº 8: Centros de intercambio para un mercado global de hidrógeno.

Fuente: *Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor*, IRENA, 2021.

### 3.- Costos de la transición energética

En el año 2021, Bill Gates publicó un libro<sup>21</sup> en el que presenta los desafíos de la transformación de nuestras actividades hacia un mundo neutro en emisiones de carbono, clasificándolo en cinco conceptos: i) Como nos conectamos, ii) Como

fabricamos cosas, iii) Como cultivamos y criamos, iv) Como nos desplazamos, y v) Como calentamos y enfriamos. Bajo estos cinco conceptos, efectúa una estimación, en base a las tecnologías actualmente disponibles, de los costos que implica reemplazar la electricidad, los combustibles para el transporte y climatización, los productos que consumimos y los alimentos que consumimos.

21 GATE, Bill. *How to avoid a climate disaster. The Solutions We Have and the Breakthroughs We Need*, Knopf Publishing Group, 2021.



Bill Gates menciona el concepto de “*green premium*” o “premio verde”, es decir, el monto adicional que debo desembolsar para disponer de una materia prima o producto neutro en carbono. A modo de ejemplo menciona el etileno, para la fabricación de plásticos, acero y cemento los que tendría un premio verde de hasta 15 %, 29 % y 150 % respectivamente. En el caso de los combustibles para uso en transporte, el premio verde de la gasolina sería de 106 %, para el diésel de 103 % y para el combustible de aviación de 326 %.<sup>22</sup>

Así, el autor concluye que es fundamental el desarrollo de nuevas tecnologías que reduzcan los costos de producción de bienes y servicios neutros en carbono, considerando la posibilidad del uso de energía nuclear bajo nuevos diseños más eficientes y seguros.

Por otra parte, en enero de 2022, McKinsey publicó el informe *The net-zero transition. What it would cost, what it could bring*, en el cual efectúa un análisis de los costos que podría implicar el proceso de transición energética a un escenario de emisiones neutras en carbono.

McKinsey en su estudio estima la necesidad de inversión en activos físicos para sistemas energéticos y uso de la tierra en la transición energética para el período de 2021 a 2050 en unos 275 billones<sup>23</sup> de dólares, o 9,2 billones de dólares al año en promedio. Estas cifras se comparan con un nivel de inversión anual de 3,5 billones de dólares. En términos comparativos, 3,5 billones de dólares equivalen aproximadamente, en 2020, a la mitad de las ganancias corporativas de todas las empresas del mundo,

una cuarta parte de los ingresos fiscales totales del mundo y el 7 % del gasto de los hogares a nivel mundial.

Un billón de dólares adicionales de inversión podría provenir de la reasignación de inversiones en activos de altas emisiones hacia activos con bajas emisiones, con lo cual el aumento del gasto sería menor. Las inversiones pasarían de un 6,8 % del PIB mundial en sus niveles actuales hasta un 8,8 % del PIB entre los años 2026 y 2030. Si bien estas necesidades de inversión son altas y aún no se ha establecido sus fuentes de financiamiento, muchas de estas inversiones tienen perfiles de retorno positivos y no son puramente costos. La innovación tecnológica podría reducir los costos de capital para tecnologías neutras en carbono más rápido de lo esperado.

McKinsey estima que, en este escenario, el costo promedio mundial de la electricidad aumentaría en el corto plazo, pero luego retrocedería dependiendo de la situación de cada país. A medida que el sector eléctrico construya nuevas fuentes de energías renovables y redes de transmisión y distribución, el costo unitario total de producción de electricidad, incluyendo costos operativos e inversión, podría aumentar alrededor del 25 % desde el año 2020 hasta 2040 y posteriormente seguir siendo alrededor de un 20 % más alto en 2050 en promedio a nivel mundial. A su vez señala que la producción de carbón prácticamente terminaría para el año 2050, y los volúmenes de producción de petróleo y gas sería aproximadamente un 55 % y un 70 % más bajos, respectivamente, que los niveles actuales. Estos cambios aumentarían los costos de producción

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Un billón de dólares corresponde a 1.000.000 de millones de dólares.



en otros sectores, donde el acero y el cemento enfrentarían aumentos para 2050 de alrededor del 30 % y 45 % respectivamente.<sup>24</sup>

Los países más pobres y aquellos que dependen de los combustibles fósiles estarían más expuestos a los cambios en esta transición. Estos países son más susceptibles a los cambios en la producción, los requerimientos de capital y empleo, porque los sectores expuestos constituyen una parte relevante de sus economías. Los países del África subsahariana e India necesitarían invertir hoy 1,5 veces o más que las economías avanzadas como porcentaje del PIB, para apoyar el desarrollo económico y construir infraestructura baja en carbono. Los efectos dentro de las economías desarrolladas podrían ser desiguales, por ejemplo, más del 10 por ciento de los empleos en 44 condados de EE. UU. están en la extracción y refinación de combustibles fósiles, combustibles fósiles a base de energía y fabricación de automóviles.

Los consumidores pueden enfrentar costos de capital adicionales y tener que gastar más a corto plazo en electricidad, si los aumentos de costos se traspasan. En ese caso, los hogares de bajos ingresos corren un mayor riesgo de caer en pobreza energética. Los hogares tendrán que cambiar hábitos de consumo por los esfuerzos de descarbonización, incluyendo la necesidad de reemplazar los bienes que usan combustibles fósiles, como los vehículos de transporte y los sistemas de calefacción del hogar, y potencialmente modificar sus dietas para reducir los productos que consumen con alta huella de carbono.

## 4. Estado del arte de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en Chile

### 4.1 Ley de promoción de energías renovables

En abril del año 2008 mediante la Ley N° 20.257,<sup>25</sup> Chile adoptó una de las primeras acciones concretas en materia de reducción de emisiones del sector energético, estableciendo la obligación de las empresas generadoras de electricidad, a que un 10 % de energía de sus ventas anuales de electricidad debe provenir de las llamadas fuentes de generación de energía renovable no convencional (ERNC). Dentro de esta nueva categoría califican las centrales hidroeléctricas con potencia inferior a 40 MW, eólicas, solares, geotérmicas, biomasa y otras que califique la autoridad sectorial de energía. Las empresas pueden acreditar el cumplimiento de esta obligación mediante medios de generación propios o contratados, la cual era efectiva a partir del 1 de enero del año 2010 y debe cumplirse en forma escalonada al año 2024. Posteriormente, en octubre de 2013, mediante la Ley N° 20.658 esta obligación se incrementa a un 20 % al año 2025.

A enero de 2023, se encuentra en tramitación un proyecto de ley que incrementa esta obligación a un 40 %, incorporando exigencias de cumplimiento horario.

### 4.2 Impuesto a las emisiones de carbono y otros contaminantes

La Ley N° 20.780 de septiembre de 2014 creó un impuesto a las emisiones de carbono que grava las

<sup>24</sup> McKinsey Global Institute. *Op. cit.*

<sup>25</sup> Ley N° 20.257, que "Introduce modificaciones a la ley general de servicios eléctricos respecto de energía eléctrica con fuentes de energías renovables no convencionales."



emisiones de material particulado (MP),<sup>26</sup> óxido de nitrógeno (NOx),<sup>27</sup> dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>)<sup>28</sup> y dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>),<sup>29</sup> el cual se aplica a las fuentes emisoras fijas, correspondientes a calderas o turbinas, que individualmente o en su conjunto totalicen una potencia instalada mayor o igual a 50 [MWt].<sup>30</sup> Esta norma se aplicó a las emisiones producidas a partir del año 2017. Además, la Ley fijó un impuesto a la primera venta de vehículos livianos, la que se calcula según su eficiencia de consumo urbano y sus emisiones de óxido de nitrógeno.

Posteriormente, la Ley N° 21.210 que moderniza la Legislación Tributaria, publicada el 24 de febrero del 2020, entre otros, dispuso un aumento de la cobertura del impuesto a las emisiones de carbono a todas aquellas fuentes fijas que emitan más de 10.000 TCO<sub>2</sub>eq.<sup>31</sup> Adicionalmente, la fuente emisora afecta puede compensar todo o parte de sus emisiones gravadas, para efectos de determinar el monto del impuesto a pagar, mediante la implementación de proyectos de reducción de emisiones.

### 4.3 Política energética

En el año 2015, el país elaboró y formalizó por primera vez una política energética, siendo actualizada en el 2022. Esta política energética se basa en tres objetivos para el tránsito a un sector energético sustentable:

- a. Contribuir a enfrentar la crisis climática global, para alcanzar la reducción de carbono

neutralidad o un escenario de emisiones netas nulas al año 2050.

- b. La transición energética debe mejorar la calidad de vida de las personas, para llegar con energía a todos los hogares y para desplazarlos de forma sustentable.
- c. Cambiar la identidad productiva del país, integrando energías renovables en los procesos y actividades de nuestra economía.

Las principales metas de la Política Energética Nacional son las siguientes:

- 100 % de energías cero emisiones al 2050 en generación eléctrica, con el objetivo de lograr 80 % de energías renovables al 2030.
- 60 % de reducción de emisiones anuales de GEI en sector energético al 2050 respecto al año 2018.
- 70% de reducción de contaminación por material particulado 2,5 por calefacción al 2050, respecto al año 2018.
- Precio al carbono de al menos 35 USD por tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente al año 2030.
- 100 % de leña seca en todos los centros urbanos al 2030.
- 100 % de las edificaciones nuevas, residenciales y no residenciales, son “consumo de energía neta cero”.
- 100 % de las ventas de vehículos livianos y medianos nuevos, y las nuevas incorporaciones de transporte público urbano, son cero emisiones al año 2035.
- 100 % de acceso a electricidad para todos los hogares al 2030 y al 2040 con energía de

---

26 Material particulado.

27 Óxidos nitrosos de orden 2 y superior.

28 Dióxido de azufre.

29 Dióxido de carbono.

30 MWt corresponde a MW térmico, es decir, es la capacidad térmica o calórica del equipo respectivo.

31 TCO<sub>2</sub> eq: toneladas métricas CO<sub>2</sub> equivalentes.



bajas emisiones para satisfacer necesidades de calefacción, agua caliente sanitaria y cocción de alimentos.

- 6.000 MW en sistemas de almacenamiento de energía en el Sistema Eléctrico Nacional al 2050, 2.000 MW al 2030, tales como baterías, bombeo hidráulico, aire comprimido, aire líquido, entre otras tecnologías.
- Al 2040, Chile cuenta con los más altos estándares del mundo en confiabilidad y resiliencia del sistema energético.
- 1 hora máximo de indisponibilidad de suministro eléctrico promedio en el país al 2050, con menor nivel de dispersión a nivel comunal en relación al 2021.
- Capacitación de 18.000 y certificación de al menos 9.000 personas al 2030.
- 500 MW de participación de organizaciones indígenas o locales rurales en la matriz de generación eléctrica al 2050 (100 MW al 2030).
- Paridad de género en cargos directivos y en remuneraciones de organismos públicos y privados del sector energía al 2040.
- 25 % de mejora de la intensidad energética de grandes consumidores de energía al 2050, respecto al año 2021.
- Todos los nuevos proyectos energéticos incorporan medidas de resguardo de los ecosistemas al 2030, tales como el enfoque de pérdida neta cero de biodiversidad.
- El total de las controversias asociadas a proyectos de energía al 2050 son abordadas por medio del diálogo y/o mecanismo de resolución de controversias.
- 100 % de las políticas e instrumentos del sector energético se diseñan, implementan, monitorean o evalúan considerando procesos participativos adecuados para el instrumento en cuestión, incidentes e inclusivos, al 2050.

- Consejo permanente de la Política Energética de Chile, creado y formalizado en 2022.

#### 4.4 Acuerdo para el retiro del servicio de centrales generadoras en base a carbón

En el mes de junio de 2019, el Ministerio de Energía alcanzó un acuerdo con las empresas generadoras propietarias de centrales que utilizan carbón como combustible: AES Gener, Colbún, Enel y Engie, para la desconexión progresiva de dichas centrales del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) al año 2040.

En una primera etapa el plan comprometió la desconexión de las ocho termoeléctricas más antiguas del país, ubicadas en las comunas de Iquique, Tocopilla, Puchuncaví y Coronel al año 2024. El plan se hizo de manera responsable y se consideraron variables ambientales, impactos económicos y sociales, así como la experiencia internacional. Este acuerdo fue fruto de meses de trabajo de la Mesa Público-Privada para la descarbonización de la Matriz Energética Nacional.

Entre las acciones de este plan, se considera la conversión de las tres unidades generadoras ubicadas en Mejillones al año 2025, estas son la Infraestructura Energética Mejillones (IEM) que será convertida a gas natural, con lo cual reduce la emisión de carbono en un 50 %, y las centrales térmicas Andina (CTA) y Hornitos (CTH), que utilizarán biomasa, con lo cual sus emisiones de carbono serían nulas.

A enero de 2019 había una capacidad instalada en centrales a carbón de 5.547 MW, habiendo retirado de servicio a enero de 2023 1.596 MW de dicha capacidad de generación.



## 4.5 Acciones nacionales de mitigación apropiadas (NAMAs)

En el año 2007, los países de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático acordaron que los países en desarrollo aportarán a la reducción global de GEI mediante acciones nacionalmente apropiadas de mitigación o NAMAs, debiendo realizarse mediante mecanismos de medición, reporte y verificación.

En el mes de agosto de 2010, Chile presentó a Naciones Unidas su compromiso voluntario para la realización de NAMAs para lograr una reducción de 20 % por debajo de su trayectoria de emisiones en el escenario BAU (*business as usual*) en el año 2020, proyectadas desde el año 2007.

ACCIÓN	INSTITUCIÓN	OBJETIVO REDUCCIÓN DE EMISIONES
Expandir el autoabastecimiento mediante energías renovables en Chile	Ministerio de Energía	2 MtCO <sub>2</sub> e
Programa nacional para el manejo de residuos orgánicos	Ministerio del Medio Ambiente	12 MtCO <sub>2</sub> e
Diseño de la implementación de una estrategia nacional de forestación y cambio climático	CONAF	42 MtCO <sub>2</sub> e
Acuerdos de producción limpia en Chile	Consejo de producción limpia	18,4 MtCO <sub>2</sub> e
Sistema de transporte sostenible en Santiago	Municipalidad de Santiago	1,43 MtCO <sub>2</sub> e

Tabla 1: NAMAs presentadas por Chile a la ONU.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, The NAMAs in Chile, 2014.

Chile fue uno de los primeros países en presentar (NAMAs) a las Naciones Unidas. A septiembre de

2014, se había registrado cinco de estas acciones a través de las siguientes instituciones: i) Consejo Nacional de Producción Limpia, ii) la Corporación Nacional Forestal (CONAF), iii) Ministerio de Energía, iv) Ministerio del Medio Ambiente y v) Municipalidad de Santiago. En la tabla 1 se resumen las NAMAs presentadas por Chile a la ONU.

## 5. Consideraciones de la transición energética sobre la defensa

### 5.1 Cambio climático y sus efectos

Según se ha expuesto previamente, el cambio climático ha implicado que los países, entre ellos Chile, adopten acciones para contener el incremento de la temperatura atmosférica para reducir los efectos del cambio climático.

Los efectos del cambio climático se manifiestan en la ocurrencia con una mayor frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos como marejadas e inundaciones, incremento del nivel del mar, sequías extendidas y el surgimiento de conflictos por el uso del agua (consumo humano, minería, agricultura, energía u otros) e incendios forestales, entre otros. La ocurrencia de este tipo de eventos implica un factor de riesgo que podría generar inseguridad y daños a la infraestructura en regiones específicas del país.

Desde el punto de vista de la Defensa esto genera requerimientos de adaptación de la infraestructura y doctrina, un mayor apoyo para la mitigación de efectos producidos por desastres naturales y cambio climático, una mayor exigencia de fiscalización y control del cumplimiento de normas medioambientales y monitoreo de zonas protegidas y desarrollar la ciberdefensa debido a cambios sustanciales en la utilización



de tecnologías de información para la gestión de infraestructura.

Si bien Chile emite un porcentaje muy bajo de las emisiones de carbono, sería uno de los países más afectados por eventos climáticos extremos. A su vez, el sector defensa deberá adquirir relevancia en los mecanismos de adaptación y resiliencia al cambio climático, lo que implicará la participación de las Fuerzas Armadas para proveer apoyo y gestión de crisis humanitarias ante la ocurrencia de desastres naturales que se deriven de estos eventos climáticos extremos.

Sin duda, las áreas de la defensa también tendrán que ser parte de las entidades que deberán tomar acciones para la reducción de emisiones de carbono de sus actividades tanto administrativas como operacionales, lo que impone una importante transformación de ellas. Algunos avances del compromiso de las Fuerzas Armadas existen a la fecha.

## 5.2. Infraestructura crítica y seguridad energética

En los últimos años se ha destacado la importancia de mantener la integridad y continuidad de la operación de la infraestructura energética crítica, de modo de asegurar un suministro energético confiable, seguro y resiliente. La dependencia de la sociedad moderna de la energía, ya expuesta previamente, hace necesario gestionar los riesgos y amenazas a la infraestructura crítica para la producción, transporte, distribución y consumo de ella. A

esto se agregan los desarrollos tecnológicos para la gestión de las redes de transmisión y distribución, las que al incorporar tecnologías de información y redes inteligentes las hacen aún más dependientes de la electricidad para su operación y asegurar la disponibilidad de las redes de comunicación.

La incorporación de tecnologías de información y automatización de procesos en otras industrias de suministros críticos como agua, gas natural, *data centers*, telecomunicaciones por red física e inalámbricas, se basan en disponer de un suministro eléctrico altamente confiable y continuo. Esta situación se evidenció para la sociedad con motivo de la pandemia COVID-19 debido a las restricciones de desplazamiento.

El reciente 3 de febrero se promulgó la Ley N° 21542<sup>32</sup> que indica "*Modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente*". El cuerpo legal conceptualiza lo que se entenderá por infraestructura crítica, incluyendo en la definición la infraestructura requerida para el suministro de electricidad y combustibles, al señalar que comprende la infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, la correspondiente a la conexión vial, aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública. Sin duda que es un importante avance, no obstante, habrá que esperar la evolución en la práctica de esta normativa legal.

32 Disponible en bcn.cl (Biblioteca del Congreso Nacional). La Ley modifica la Constitución Política de la República, en el sentido de incorporar un numeral 21° nuevo a su artículo 32, que consagra una nueva atribución del presidente de la República para disponer, mediante decreto supremo fundado, la protección de la infraestructura crítica del país por parte de las Fuerzas Armadas cuando exista peligro grave o inminente a su respecto, determinando aquella que debe ser protegida. Asimismo, permite el ejercicio de esta facultad para que las Fuerzas Armadas resguarden las áreas de las zonas fronterizas del país.



### 5.3 Ámbito energético

En las secciones anteriores hemos expuesto la transformación que implica la transición energética, la que, al dejar de utilizar fuentes energéticas fósiles, implicará un aumento sustancial del consumo de electricidad, la que se estima se duplicará al año 2050.

Los países que tendrán el liderazgo en el desarrollo de las nuevas fuentes energéticas serían Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Perú. Se estima que Chile será uno de los países que debería desarrollar ampliamente las energías renovables, dado su potencial eólico y solar, los que alcanzarían a 191.000 MW y a 1.689.000 MW respectivamente,<sup>33</sup> según valores determinados por el Ministerio de Energía.

En este contexto, se está avanzando en el retiro progresivo de centrales generadoras termoeléctricas, en una primera etapa de aquellas que utilizan carbón térmico, con el objetivo de alcanzar una matriz de generación 100 % renovable, como parte de los compromisos adquiridos por el país de alcanzar el objetivo de emisiones netas cero al año 2050.

Esto implicará cambios en el transporte, en el caso urbano mediante la electrificación de buses y extensión de líneas de metro, y el uso de automóviles eléctricos, sea como consumos directos o mediante almacenamiento en baterías electroquímicas. Respecto del transporte de larga distancia y carga pesada, se estima que el hidrógeno verde y los electro-combustibles serán la fuente energética que utilizarán debido a su mayor densidad energética.

### 5.4 Hidrógeno verde

El hidrógeno verde tendrá un muy relevante rol en el proceso de transición energética y particularmente en Chile dada su disponibilidad de recursos renovables. En este contexto, el Ministerio de Energía elaboró la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde, la que se publicó en noviembre de 2020. El Comité Asesor del proceso señaló al término de su elaboración que *“Esta Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde marca un punto de partida esencial para una transformación profunda de la identidad productiva del país”*. Ciertamente el desarrollo de esta industria traerá grandes cambios al país, transformándolo en un exportador de energía. Esto generará desafíos al sector defensa, pues se desarrollará más infraestructura energética, la que sin duda será calificada de crítica por su naturaleza. En cuanto a orden de magnitud, esto significaría duplicar o cuadruplicar la demanda de electricidad respecto de valores actuales. La estrategia considera tres etapas:

- a) Abastecer el consumo doméstico de gran escala con demanda existente. La opción de más corto plazo son el reemplazo de amoníaco importado por producción local y el reemplazo del hidrógeno gris utilizado en las refinerías del país. Posteriormente, reemplazar el uso de combustibles fósiles en el transporte de pasajeros y carga de larga distancia.
- b) Extender el uso al sector transporte e iniciar la exportación. En esta etapa se busca suplir la demanda en nuevas aplicaciones, como en la minería y combustibles gaseosos en redes de distribución, e iniciar la exportación

33 Ministerio de Energía, “Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde”.



de hidrógeno y sus derivados a mercados internacionales.

- c) Abrir nuevos mercados de exportación para escalar la industria productiva de hidrógeno verde. Los sectores del transporte marítimo y aéreo podrían reemplazar los combustibles fósiles por combustibles derivados del hidrógeno, cubriendo demanda local e internacional.

Desde una perspectiva de la defensa, esto implicará el resguardo de infraestructura de producción, almacenamiento, distribución y terminales de exportación. A ello se agrega el incremento del tráfico naviero debido a la exportación de hidrógeno verde y sus derivados.

## 5.5 Ciberseguridad y ciberdefensa

El alto nivel de desarrollo tecnológico de Chile, y en particular del uso de tecnologías de información y automatización de procesos, lo expone a un riesgo de sufrir ataques cibernéticos debido al impacto que provocaría en la infraestructura crítica.

La ciberseguridad en Chile se ha tornado en un asunto de especial relevancia para las empresas y organizaciones en los últimos años. Según datos recabados por Forti Guard Labs, el laboratorio de inteligencia de amenazas de Fortinet, Chile sufrió más de 9.400 millones de intentos de ciberataques en 2021, cuadruplicando la cifra registrada en 2020. Aún no está disponible un reporte del año 2022, pero nada hace pensar que este número de amenazas haya disminuido.

La existencia de estas amenazas requiere fortalecer los esquemas de defensa ante ataques cibernéticos y la ciberdefensa como política pública. Es así

como actualmente se encuentra en tramitación la Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información.

Aunque la ciberseguridad tiene avances constantemente en el país, las ciberamenazas continúan evolucionando constantemente. A modo de referencia, se pueden mencionar los recientes ciberataques al Estado Mayor Conjunto de las FF.AA., al Poder Judicial y al Observatorio Alma. Siendo la ciberdefensa un proceso en constante cambio, las empresas y organizaciones deben estar siempre actualizando sus esquemas de ciberseguridad y estar alerta de nuevos factores de riesgo que surgen continuamente.

Las formas más recurrentes de ciberataques en Chile son: i) *Phishing*. Según CSO.com, el *phishing* supone más del 80 % de los ataques informáticos y el 94 % del *malware* se entrega a través del correo electrónico; y ii) Los programas maliciosos de tipo *ransomware*, que han aumentado su presencia en un 400 % en 2021.

Pese al aumento en la concientización de la ciberseguridad, los usuarios de dispositivos tecnológicos siguen representando el mayor factor de vulnerabilidad, ya que la mayoría de ellos no son conscientes de los riesgos que supone el uso de dispositivos personales poco seguros, muchas veces con contraseñas fácilmente vulnerables, sumado esto al incremento de la modalidad de teletrabajo, muestran que las amenazas internas son numerosas.

Finalmente, es necesario promover la cooperación internacional y esquemas de asociación público-privado que puedan contribuir a combatir este tipo de amenazas, que trasciende las fronteras de los países.



## 6. Conclusiones

El paso a un escenario de transición energética con una economía neutra en carbono impone múltiples desafíos geopolíticos y para la defensa, al producirse cambios relevantes en los insumos energéticos requeridos en este nuevo escenario. La velocidad con que impulse el proceso impone riesgos, específicamente en el costo de los energéticos que deben ser gestionados, para lo cual el desarrollo de nuevas tecnologías puede contribuir a reducir sustancialmente los costos del proceso.

La transición energética requerirá un amplio conjunto de medidas de políticas públicas a largo plazo para balancear los objetivos respecto del cambio climático y de desarrollo socioeconómico. Esto implicará un importante esfuerzo en reducir sustancialmente la pobreza energética, cambios en los sistemas educativos y crear nuevos puestos de trabajo. El Foro Económico Mundial definió la pobreza energética como la falta de acceso a servicios energéticos adecuados, asequibles, confiables, de calidad, seguros y ambientalmente racionales para apoyar el desarrollo de las sociedades. Así, será necesario implementar políticas públicas que aseguren el acceso a la energía a los sectores más vulnerables, los que deberán reemplazar el uso de combustibles fósiles mediante esquemas similares al subsidio al agua potable.

Hoy en día el acceso a fuentes energéticas adecuadas y asequibles no está distribuido por igual en el planeta. Su presencia está estrechamente entrelazada con el desarrollo económico y social, como resultado, los países más pobres son aquellos que suelen disponer de deficientes servicios energéticos, lo que contribuye a la desnutrición, las condiciones de vida insalubres

y el acceso limitado a la educación y el empleo. El foco de la transición energética debe ser los ciudadanos, procurando que la transición llegue a todos.

A su vez, en el ámbito de la defensa surgen nuevos desafíos y funciones a desarrollar, entre ellas la ciberseguridad, resguardo de infraestructura crítica y cambios geopolíticos relevantes para Chile como polo energético de fuentes renovables exportables, como es el caso del hidrógeno verde y la electricidad.

## Bibliografía

- CLERC, Jacques; HERNANDO, Andrés; OLMEDO, Juan Carlos; PERALTA, Jaime; SAAVEDRA, María Luisa; SAUMA, Enzo; URZUA, Ignacio. *Energías renovables en Chile: Hacia una inserción eficiente en la matriz eléctrica*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2018.
- GATES, Bill. *How to Avoid a Climate Disaster: The Solutions We Have and the Breakthroughs We Need*, Knopf Publishing Group, 2021.
- Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization (GEIDCO). Disponible en: <https://en.geidco.org.cn/>
- International Renewable Energy Agency, "World Energy Transitions Outlook 1,5 °C Pathway", Abu Dhabi, 2020.
- International Renewable Energy Agency, "World Energy Transitions Outlook 1,5 °C Pathway", Abu Dhabi, 2022.
- International Energy Agency (IEA), "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions",



*World Energy Outlook* Special Report, Francia, mayo de 2021.

International Renewable Energy Agency, "Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor", Abu Dabi, 2021.

McKinsey Global Institute, *The net-zero transition, what it would cost, what it could bring*, McKinsey & Company, enero de 2022.

International Renewable Energy Agency, "Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor", Abu Dabi, 2022.

Ministerio de Energía, "Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde", Santiago, 2020.

Ministerio de Energía, "Transición Energética de Chile. Política Energética Nacional. Actualización 2022", Santiago, 2022.

Ministerio de Defensa Nacional. "Libro de la defensa nacional de Chile", Santiago, 2017.

Ministerio de Defensa Nacional, "Política de defensa nacional de Chile 2020", Santiago, 2020.

Ministerio del Medio Ambiente, "The NAMAs in Chile", 2014.



# A 8 años de la incorporación del concepto “multidominio” a la doctrina, ¿cuál ha sido su evolución?

Coronel Rodrigo Laguna de la Maza<sup>1</sup>

## Resumen

Mientras distintas fuerzas militares del mundo occidental combatían contra los insurgentes en Irak y Afganistán, Rusia y China estudiaban los modos de empleo consignados en la doctrina OTAN y, a la vez, desarrollaban tecnologías disruptivas que en el futuro les proveyeran una ventaja estratégica. Una vez desarrolladas sus Fuerzas Armadas y dadas las condiciones, comenzaron a emplear sus capacidades en la zona gris para lograr sus objetivos y contar con una mayor influencia en el orden mundial, sin importar que para alcanzar sus fines se atentara contra la soberanía de los Estados y la paz global. Este nuevo entorno operativo fundamentó la necesidad de transformar las bases doctrinarias de empleo y los métodos para enfrentar al enemigo, surgiendo la "batalla multidominio". La finalidad de este artículo es, en su primera parte, hacer un recorrido por las distintas doctrinas empleadas por las fuerzas conjuntas de Estados Unidos desde la batalla aeroterrestre hasta las operaciones multidominio. Seguidamente, se expondrán sus principios y alcances en la actualidad, para finalmente presentar las unidades militares creadas por países de la OTAN para desempeñarse en entornos multidominio.

## Abstract

While different military forces of the western world were fighting against insurgents in Iraq and Afghanistan, Russia and China were studying the

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor. Profesor militar de academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia; y Táctica y Operaciones. Licenciado y Magíster en Ciencias Militares, otorgados por la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE). Es ingeniero civil industrial de la Universidad de Aconcagua, licenciado en Gestión de la calidad de la Universidad Católica del Norte y MBA en Administración y Dirección de Empresas de la Escuela de Negocios Internacional de Barcelona. Actualmente se desempeña como oficial de enlace del Ejército de Chile en el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra de España.

The logo of the Center for Military Studies and Research (CESIM) is a red shield with a yellow border, featuring a book and a quill. The text 'CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES' is at the top, 'CESIM' is in the center, and 'STUDYING THE FUTURE' is at the bottom. The logo is overlaid on a gold-colored world map.

**Palabras clave**  
Batalla aeroterrestre  
Batalla multidominio  
Operaciones multidominio  
Unidades multidominio  
Zona gris

**Keywords**  
Airland battle  
Multi-domain battle  
Multi-domain operations  
Multi-domain units  
Grey area



*methods designated in the NATO doctrine and, at the same time, were developing disruptive technologies that would provide them with a strategic advantage in the future. Once their Armed Forces were developed and the conditions were ideal, they began to use their capabilities in the grey area to achieve strategic objectives and have a greater influence on world order, regardless of the fault meeting their goals they would jeopardize the sovereignty of some states and global peace. This new operational environment, substantiated the need to transform the doctrinal bases employed and the methods to confront the enemy, giving rise to the Multidomain Battle. The purpose of this article is to review the different doctrines used by the United States Joint Forces from Air-Land Battle to Multi-Domain Operations, revealing the main and updated elements of multi-domain Operations. Finally, introduce the military units created by NATO countries to engage in combat in multi-domain environments.*

## Introducción

Si bien, las fuerzas armadas de Estados Unidos, lideradas para estos efectos por su Ejército (United States Army, USA), fueron las precursoras del nuevo concepto de operaciones multidominio (MDO), las fuerzas de defensa de gran parte de sus socios y aliados lo han hecho propio, con la intención de encontrarse en condiciones de interoperar en unidades conjunto combinadas que cuenten con unidades norteamericanas. La invasión de Crimea el 2014 dejó en evidencia que la Federación Rusa tenía las capacidades y voluntad para atacar contra los intereses de un Estado, en uno de los frentes más conflictivos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este reto a la seguridad y estabilidad del continente europeo, sumado al empleo de una amplia gama de capacidades provenientes de los instrumentos del poder nacional en la zona gris,<sup>2</sup> no estaban siendo utilizados únicamente por Rusia a nivel global, ya que China en Asia pacífico buscaba incrementar con los mismos métodos su influencia política y económica.

Ante este escenario, las MDO han sido la respuesta definida por las potencias del mundo occidental para enfrentar estas amenazas emergentes y mantener la estabilidad y orden mundial. A ocho años de la creación del concepto de multidominio, catalogado en sus inicios como "batalla aeroterrestre 2.0", sus implicancias, además de las conceptuales, se han visto principalmente reflejadas en el cambio de la doctrina, el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas y en la conformación de unidades orgánicas u organizaciones de tarea por algunas FF.AA. de la Alianza, estructuradas especialmente para desenvolverse en los ambientes operativos que prevalecen en los conflictos actuales.

## Las doctrinas antecesoras a las operaciones multidominio

Las MDO son el producto de un proceso evolutivo de la doctrina conjunta de las FF.AA. de EE.UU.<sup>3</sup> el que se ha llevado a cabo por más de 40 años. Es por esto que, antes de presentar los eventos

2 Zona gris, según la doctrina conjunta de España, es aquella zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe entre Estados (*bona fide*), que pese a alterar notablemente la paz no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada. Fuente: Estado Mayor de la Defensa de España. Glosario de terminología de uso conjunto. Madrid, España, 2021, p. 21.

3 De acuerdo con el Instituto de Estudios Estratégicos de EE.UU., la doctrina conjunta es "un conjunto de principios fundamentales que guían el empleo de las fuerzas militares estadounidenses en una acción coordinada hacia un objetivo común, que puede incluir tácticas, técnicas y procedimientos". Fuente: CATON, Jeffrey. *The Land, Space, and Cyberspace Nexus: Evolution of the Oldest Military Operations in the Newest Military Domains*. US Army War College, 2018, p. 1



que derivaron en el desarrollo del concepto denominado inicialmente como batalla multidominio (MDB), se expondrá una síntesis de las doctrinas predecesoras.

El origen de la optimización continua y progresiva del modo de enfrentar y derrotar al enemigo se remonta al momento en que la OTAN –teniendo como principal rector y referente doctrinario a las FF.AA. de EE.UU.– evidencia la imperante necesidad de integrar las capacidades de los medios terrestres, aéreos y navales en fuerzas conjuntas.

Los períodos que se darán a conocer se han delimitado temporalmente en función a los cambios implantados por el USA en su doctrina, concepto y principios operacionales, elementos que constituyen las bases para la planificación y conducción de las operaciones militares.

Cabe también destacar que solo se hará mención de los cambios doctrinarios de la mencionada institución responsable de las operaciones terrestres, debido a que tanto el Estado Mayor Conjunto, Armada, Fuerza Aérea e Infantería de Marina, ajustan los principios que rigen su empleo en concordancia a lo que establece el USA.

## La batalla aeroterrestre (1981–1993)

La doctrina de Batalla Aeroterrestre (ALB) puede ser considerada como el origen de la valorización del empleo conjunto de los medios de la defensa al integrar sus capacidades, dejando atrás el paradigma de que la armada y fuerza aérea debían emplear su potencia de combate prioritariamente “en apoyo a” las fuerzas terrestres. Este reconocimiento de la ALB a la importancia del empleo conjunto, indudablemente no intenta menoscabar modelos históricos utilizados durante el siglo XX, como es el caso de la *blitzkrieg*<sup>4</sup> o las operaciones materializadas por las FF.AA. de EE.UU. en la Campaña del Pacífico durante la Segunda Guerra Mundial,<sup>5</sup> donde se evidenciaron grandes victorias resultantes del empleo integrado y sinérgico de las capacidades provistas por fuerzas diseñadas para emplearse en las tres dimensiones físicas: tierra, aire y mar.

Israel, luego de demostrar sus capacidades militares durante la Guerra de los Seis Días de 1967 –en la que debió hacer frente a distintos adversarios que tenían el objetivo de destruir al Estado israelí–, seis años más tarde dejaría en evidencia su falta de preparación, así como la deficiente aplicación del arte operacional.<sup>6</sup> En la Guerra del Yom Kipur de

- 
- 4 *Blitzkrieg* es un término que se utiliza para describir un método de guerra ofensiva diseñado para atacar al adversario empleando fuerzas de maniobra móviles, incluyendo medios blindados y apoyo aéreo. Este tipo de ataque conduce a una victoria rápida, reduciendo la pérdida de soldados y artillería. Fuente: History. *Blitzkrieg*. Disponible en: <https://www.history.com/topics/world-war-ii/blitzkrieg#blitzkrieg-definition>. Ingreso el 24 enero 2023.
  - 5 Un ejemplo de lo afirmado es la Batalla de Midway, donde los medios aéreos, navales y de infantería de marina operaron sincronizadamente, logrando infringir una derrota decisiva a Japón, de “tal magnitud que, con el hundimiento de sus cuatro mejores portaaviones, la Marina Imperial Japonesa quedó incapacitada para llevar a cabo nuevas ofensivas tanto en Asia como en el océano Pacífico”. Fuente: Historia National Geographic. La Batalla de Midway, japoneses contra norteamericanos en la Segunda Guerra Mundial. Disponible en: [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/batalla-midway-japoneses-contra-norteamericanos-segunda-guerra-mundial\\_15370](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/batalla-midway-japoneses-contra-norteamericanos-segunda-guerra-mundial_15370). Ingreso el 01 febrero 2023.
  - 6 Arte Operacional es el enfoque cognitivo de los comandantes y estados mayores —sustentado en sus habilidades, conocimientos, experiencia, creatividad y juicio— para desarrollar estrategias, campañas y operaciones, organizando y empleando fuerzas militares a través de la integración de medios, modos y fines. Fuente: The Lightning Press. *JFODSS-1. The Joint Forces Operations & Doctrine*. SMARTbook. Ed. 5th, Lakeland, US, 2019, p. 2-11.

1973, nuevamente se vio enfrentado a la alianza constituida por Egipto y Siria en la península del Sinaí y las Alturas del Golán, respectivamente. A diferencia de la guerra anterior, las FF.AA. de Israel antes de alcanzar una victoria parcial, sufrieron la pérdida de una cuantiosa cantidad de vidas y equipamiento bélico.

Como efecto del resultado de la guerra, distintos organismos dependientes del Departamento de Defensa (DoD) de EE.UU. analizaron las lecciones obtenidas, debido a que los países árabes habían sido apoyados con asistencia militar y material de la Unión Soviética (URSS) y, en su contraparte, los israelíes por EE.UU., por lo que *“el conflicto contrapuso las capacidades soviéticas y estadounidenses en el combate.”*<sup>7</sup> El resultado del estudio generó un alto nivel de incertidumbre ante una eventual ofensiva de la URSS en Europa Central, al haberse determinado que el concepto operacional vigente de la OTAN “Defensa Activa” no lograría sus fines. Esta planificación contemplaba al inicio de los enfrentamientos una operación defensiva en el Frente Este. Se presumía –antes de las lecciones de la Guerra del Yom Kipur que condujeron a su modificación– que la defensa lograría la destrucción de gran parte de los recursos bélicos de la URSS y, en tal magnitud, que sería determinante para las siguientes fases de la guerra y la derrota de los soviéticos.

Es por lo anterior que surgió como producto del trabajo analítico realizado por el DoD entre 1973 y 1982 el concepto de ALB, desarrollado como previsión ante un eventual enfrentamiento entre

las fuerzas de la OTAN y de la URSS. La cartilla de difusión de doctrina promulgada en 1981 por el “Comando de entrenamiento y doctrina del Ejército de EE.UU.” (TRADOC), bajo el título *“Pamphlet 525-5: The AirLand Battle and Corps 86”* fue el primer documento en describir los principios de la ALB. Un año después, ya como parte de la doctrina del Ejército, se difunde el Manual de Campaña FM 100-5 Operaciones (1982), en el que se especificaban sus normas de aplicación.<sup>8</sup> Este innovador método para enfrentar al adversario –tanto en el nivel táctico como operacional– se sustentaba en hacer uso de la potencia de combate contra las vulnerabilidades críticas de la amenaza para degradar gradualmente su centro de gravedad.<sup>9</sup>

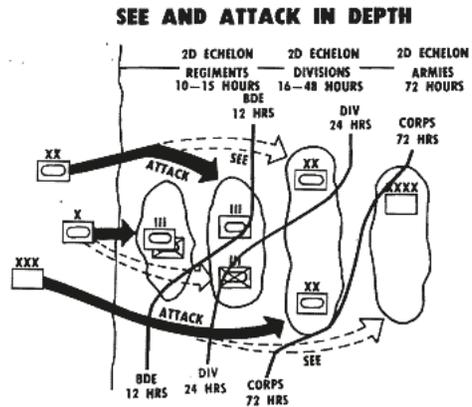


Figura N° 1: Ver y atacar en profundidad.

**Fuente:** United States Army. TRADOC; Pamphlet 525-5: *The AirLand Battle and Corps 86*. Washington DC, US, Department of the Army. 1981.

Para ello, proponía un empleo conjunto de las fuerzas terrestres y el arma aérea en un campo de

7 BAXTER, Steven. *Arab-Israeli War October 1973, Lessons Learned, Lessons Forgotten*. Naval War College, Newport, US, Digital Publications Naval War College, 1994, p. 1.  
8 WÓJTOWICZ, Tomasz. *Multi-domain Battle. New doctrine of the United States Armed Forces*. War Studies University, Rembertów, Poland, Digital Publications, 2019, p. 66.  
9 LEÓN, Pablo. "La Batalla Multi-Dominio". Santiago, Chile. Revista *Escenarios Actuales*. Año 22, N° 2, octubre 2017, p. 43.



batalla extendido hacia las "áreas de retaguardia, cercana y profunda"<sup>10</sup> del dispositivo adversario, con el propósito de aislar sus fuerzas en contacto e interdicar refuerzos y unidades de reserva. Además, propendía atacar simultáneamente todo el escalonamiento de las unidades enemigas hacia la profundidad. Esta delimitación del campo de batalla, que con el transcurrir del tiempo se le realizarían algunas modificaciones, sería un aspecto transcendente para a posterioridad desarrollar la MDB.

A pesar de haberse adoptado la doctrina de ALB en 1982, se debió esperar hasta 1991 para comprobar su eficiencia. Su "estreno" se llevó a cabo en los desiertos de Arabia Saudita, Kuwait e Irak, durante la Guerra del Golfo. La operación Tormenta del Desierto, liderada por el general Norman Schwarzkopf del USA, requirió solo de 100 horas para derrotar al enemigo. Esta contundente victoria no era resultado del azar. La ejecución descentralizada, junto con la maniobra conjunta, "habían sido afladas como una navaja a través de constantes rotaciones y ejercicios en los centros de adiestramiento de combate".<sup>11</sup>

## La doctrina de transición (1993-2001)

La caída del Muro de Berlín, acontecida en noviembre de 1989, posibilitó la reunificación alemana y "fue precursora de la desaparición de

la URSS y del final de la Guerra Fría".<sup>12</sup> Sumado a lo anterior, la victoria de EE.UU. en Kuwait en 1991, dieron inicio al período denominado Postguerra Fría, adoptando la OTAN y EE.UU. en sus inicios un enfoque de las relaciones internacionales basado en el idealismo,<sup>13</sup> prevaleciendo los principios de confianza, cooperación y seguridad, por sobre la anteriormente predominante competencia y disuasión.

Con el marco señalado, el DoD inició el desarrollo de una doctrina para la defensa ajustada al nuevo contexto estratégico, donde existía la confianza de "que Estados Unidos había surgido como la única superpotencia restante del mundo".<sup>14</sup>

La nueva conceptualización de la doctrina que comenzaría a regir a las FF.AA. de EE.UU., queda finalmente plasmada en la nueva versión del FM 100-5 Operaciones (1993), donde la ALB evolucionaba para ser aplicada en el campo de batalla extendido y en un entorno más amplio, donde participan no tan solo medios de la defensa, sino que además otros organismos del Estado, destacando que además de tenerse que privilegiar la realización de operaciones conjuntas, el empleo de las fuerzas del Ejército debía darse en todas las dimensiones del campo de batalla.

*"El Ejército no operará solo. El Ejército contribuye con una gama completa de capacidades únicas*

10 PERKINS, David. "La batalla por el multidominio: impulsando el cambio para ganar en el futuro". Kansas, Estados Unidos. *Military Review*. Ed. Primer trimestre 2018, p. 46.

11 *Ibidem*.

12 BBC News. Muro de Berlín: por qué cayó hace 30 años y cómo su desaparición cambió el mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50214151>. Ingreso el 06 febrero 2023.

13 Según la PhD García Picazo, idealismo es "el concepto para designar a quienes no eran favorables al uso de la fuerza y de otras medidas expeditivas en la resolución de los problemas internacionales". Fuente: GARCÍA, Paloma. *Teoría breve de relaciones internacionales*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2006, p. 64.

14 DAVIS II, Robert. *The Challenge of Adaptation: The U.S. Army in the Aftermath of Conflict, 1953-2000, Long War Occasional*. Combat Studies Institute Press. Fort Leavenworth, Estados Unidos. 2010. pp. 84-100.



*para el combate, la función apoyo de combate y función apoyo al combate, para operaciones sostenidas de combate terrestre como parte de una unidad conjunta, combinada o interagencial.*<sup>15</sup>

Si bien, esta doctrina no se hace cargo en detallar todas las “dimensiones del campo de batalla”<sup>16</sup> a las que hace mención, sí realiza un relevante avance con la incorporación de nuevos conceptos como la integración conjunta, operaciones combinadas y las relaciones interagenciales, produciéndose así una aproximación cada vez más cercana a las actuales MDO.

En lo referido a la delimitación del campo de batalla, durante este período de transición no se efectuaron mayores cambios con respecto a las establecidas en el ALB, aunque sí incorpora la idea de una elasticidad en sus límites. Muestra de ello es el apartado “Organización del campo de batalla” del FM 100-5 Operaciones, donde se detallan las particularidades y flexibilidad existente entre las áreas de retaguardia, cercana y profunda.<sup>17</sup>

Otro aspecto destacable en la doctrina de transición fue crear los conceptos “funciones de combate” –inteligencia, maniobra, apoyo de fuego, defensa antiaérea, movilidad y supervivencia, logística, mando y control– y “operaciones distintas a la guerra”.<sup>18</sup>

## Las operaciones de espectro total (2001-2011)

El ataque terrorista a los dos edificios del World Trade Center de Nueva York el 11 de septiembre de 2001,<sup>19</sup> fue el evento que desencadenó un cambio radical en la doctrina de las FF.AA. de EE.UU., marcando a la vez la transición a las operaciones de espectro total.

Semanas después del atentado perpetrado por el movimiento terrorista Al Qaeda, el presidente George W. Bush anunció que fuerzas militares del país se habían trasladado a Afganistán para luchar contra los responsables del acto que tantas vidas estadounidenses habría cobrado, dándose inicio a la Guerra de Afganistán 2001-2021.<sup>20</sup>

Un año y medio más tarde, teniendo de igual forma a Oriente Medio como escenario, utilizándose como justificación la existencia de un programa de desarrollo de armas de destrucción masiva en Irak, fuerzas conjuntas combinadas lideradas por EE.UU. –junto a sus aliados del Reino Unido (UK) y España– comenzaron la invasión del Estado iraquí, desencadenándose la Guerra de Irak 2003–2011.<sup>21</sup>

Los dos conflictos tuvieron significativas similitudes: *“las FF.AA. de EE.UU. emplearon la fuerza decisiva que alcanzaron rápidas victorias iniciales*

15 United States Army. *FM 100-5 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army, 1993, p. 2-2.

16 *Ibidem*, p. 1-4.

17 *Ibidem*, pp. 6-13 – 6-15.

18 BENSON, Bill. “Operaciones terrestres unificadas: la evolución de la doctrina del Ejército para lograr el éxito en el siglo XXI”. Kansas, Estados Unidos. *Military Review*. Ed. Mayo–Junio 2012, pp. 13-14.

19 BBC News. Atentados del 11 de septiembre: la historia detrás de la icónica imagen del hombre cayendo de una de las Torres Gemelas. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58524964>. Ingreso el 06 febrero 2023.

20 The New York Times. Guerra en Afganistán: cronología de una guerra de dos décadas. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/article/guerra-afganistan-que-pasa.html>. Ingreso el 10 febrero 2023.

21 BBC News. 15 años de la guerra de Irak: ¿quiénes justificaron y quiénes se opusieron al inicio de la invasión que dividió al mundo? Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/media-43476921>. Ingreso el 10 febrero 2023.



y resultaron en un abrumador dominio en todo el espectro de operaciones".<sup>22</sup> Sin embargo, el verdadero desafío para la fuerza se presentaría subsecuentemente. Un nuevo tipo de amenaza debía ser enfrentada, una en la que el enemigo no se comportaba –lógica y físicamente– de acuerdo con el apartado de "Tácticas, técnicas y procedimientos" de los manuales de fuerza opositora de la época.

Las acciones insurgentes comenzaron a revivir recuerdos en los comandantes e integrantes de los estados mayores, de aquellos antiguos artículos publicados en revistas militares y de las clases de historia militar, donde habían analizado la lecciones obtenidas por las FF.AA. de EE.UU. durante su participación en la Guerra de Vietnam en el período 1965 – 1973.<sup>23</sup> ¿Era posible que esos infames y poco éticos métodos que utilizaron los guerrilleros del Frente Nacional de Liberación de Vietnam estaban cobrando vitalidad? El tiempo les dio la respuesta, el enemigo se encontraba desarrollando tácticas y técnicas de naturaleza híbrida.<sup>24</sup>

Ante este nuevo ambiente operativo, las instituciones dependientes del DoD de EE.UU. iniciaron un proceso de cambio estructural en la doctrina, manteniendo parte de las bases del período transición, pero incorporando principios, tácticas, técnicas y procedimientos para el empleo del instrumento militar contra un adversario "que se

refugiaba entre la población civil y contaba con armas con las cuales"<sup>25</sup> no estaban preparados.

Es en este contexto donde el USA difunde la actualizada edición del FM 3-0 Operaciones (2001), texto doctrinario en el que se establecía que las misiones de la institución se desarrollaban mediante la ejecución de operaciones de espectro total.

*"La doctrina del Ejército aborda toda la gama de operaciones de espectro total en todos los ámbitos del conflicto. Los comandantes de todos los niveles del Ejército pueden combinar diferentes tipos de operaciones en forma simultánea y secuencialmente para cumplir sus misiones de guerra y distintas a la guerra."*<sup>26</sup>

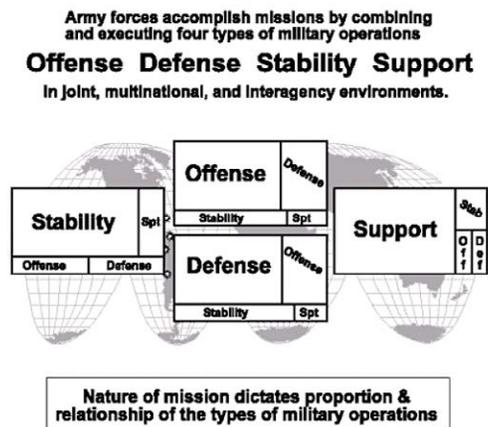


Figura Nº 2: Los cuatro tipos de operaciones militares.

**Fuente:** United States Army. *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army. 2011.

22 PERKINS, David. "Preparándonos para combatir hoy: Las Operaciones Multidominio y el Manual de Campaña 3-0. Kansas", Estados Unidos. *Military Review*. Ed. Tercer trimestre 2018b, p. 15.

23 Agencia de la ONU para los refugiados. Guerra de Vietnam: resumen y principales consecuencias. Disponible en: [https://eacnur.org/blog/guerra-de-vietnam-resumen-y-principales-consecuencias-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/guerra-de-vietnam-resumen-y-principales-consecuencias-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/). Ingreso el 13 febrero 2023.

24 De acuerdo con la doctrina conjunta de España, la amenaza híbrida es aquella que emplea de forma simultánea y adaptativa todo tipo de instrumentos de poder: procedimientos convencionales junto a tácticas irregulares y a actividades terroristas; crimen organizado; nuevas tecnologías; ataques en el ciberespacio; presión política y múltiples tipos de herramientas de información y desinformación, incluyendo las noticias falsas y la mentira en sí misma. Fuente: Estado Mayor de la Defensa de España. (2021), *Op. cit.*, p. 10.

25 PERKINS, David. (2018b). *Op. cit.*, p. 17.

26 United States Army. *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army, Ed. 2001, p. viii.



La nueva versión del manual, formulada como respuesta al nuevo ambiente operativo donde las unidades militares estaban cumpliendo sus tareas, desarrolló una nueva clasificación de las operaciones, sumando a las tradicionales operaciones ofensivas y defensivas, las de estabilización y apoyo.

Otro manual que se promulgó posteriormente para complementar la doctrina de operaciones fue el manual de campaña FM 3-24 Counterinsurgencia (2003), elaborado considerando las valiosas lecciones de Irak y Afganistán. Su relevancia radica en que por primera vez se entregaba un marco conceptual de la amenaza insurgente,<sup>27</sup> así como los métodos necesarios para derrotarla.

La incorporación de las operaciones de estabilización, definidas como *“un elemento central de operaciones de igual importancia a las operaciones ofensivas y defensivas”*,<sup>28</sup> sumado a la utilización del FM 3-24 como fuente matriz para el empleo de la fuerza, representó el más profundo y controversial cambio doctrinal implementado desde hacía 30 años en el Ejército. Esta afirmación se deduce ante la revisión de numerosas fuentes bibliográficas, las que plantean -utilizando palabras del general William Wallace al momento de desempeñarse como comandante del TRADOC– que se vivió *“Un brusco cambio revolucionario de la doctrina del pasado”*.<sup>29</sup>

Los cambios previamente individualizados no fueron los únicos que impactaron la doctrina

durante el período de operaciones de espectro total, al haberse también contemplado:

- La clasificación de las operaciones en relación con el espacio en el área cercana, retaguardia y profundidad surgidos durante la ALB, fueron reemplazados en función a la finalidad de estas en operaciones decisivas, de configuración y de sostenimiento.<sup>30</sup>
- La doctrina propendía a que los comandantes debían analizar detalladamente la situación para emplear sus capacidades y lograr un equilibrio entre las acciones letales y las no letales.<sup>31</sup>

A pesar de las profundas transformaciones implantadas, debido a la comprobada eficiencia de los principios de la ALB, se mantuvieron sin alteraciones elementos como la necesidad de alcanzar y mantener la iniciativa;<sup>32</sup> la importancia de degradar las vulnerabilidades críticas de la amenaza para afectar su centro de gravedad y así lograr derrotarlas; y la relevancia de sincronizar en las operaciones militares todas las capacidades de las fuerzas de la defensa –empleo conjunto– y agencias del Estado –relaciones interagenciales–.

## Las operaciones terrestres unificadas (2011–2017)

Diez años después de que las fuerza militares de EE.UU. modificaran su doctrina, enfocándola en el empleo de sus medios para combatir a

27 La insurgencia es un movimiento organizado cuyo objetivo es derrocar un gobierno constituido mediante el uso de la subversión y el conflicto armado. Fuente: United States Army. *FM 3-24 Counterinsurgency*. Washington DC, US, Department of the Army, 2006, p. G-5.

28 United States Army. *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army, Ed. 2008, pp. vii.

29 PERKINS, David. (2018b). *Op. cit.*, p. 17.

30 PERKINS, David. (2018a). *Op. cit.*, p. 49.

31 BENSON, Bill. (2012). *Op. cit.*, p. 18.

32 *Ibidem*, p. 16.



la insurgencia, analistas del DoD se percataron del declive que se había producido tanto en las capacidades militares aptas para la "guerra a gran escala",<sup>33</sup> como en la lógica estabilizadora y no letal de los soldados, mientras simultáneamente Rusia y China modernizaban sus estrategias y, a la vez, desarrollaban capacidades para limitar las ventajas militares de EE.UU.<sup>34</sup>

En respuesta a esta debilidad y sus riesgos catastróficos, se promulgó el manual ADP 3-0 Operaciones Terrestres Unificadas, recuperando muchos principios y elementos que habían sido descartados durante el período de las operaciones de espectro total.

*"Las Operaciones Terrestres Unificadas buscan tomar, retener y explotar la iniciativa para obtener y mantener una posición de ventaja relativa en las operaciones terrestres, con la finalidad de crear las condiciones para lograr una resolución favorable del conflicto."*<sup>35</sup>

De acuerdo con el prefacio del manual indicado, redactado por el general Martin Dempsey –jefe de Estado Mayor del USA– la nueva doctrina significaba una evolución que combinaba lo mejor de la ALB y de las operaciones de espectro total.

*"Las Operaciones Terrestres Unificadas son una consecuencia intelectual natural de la doctrina anterior. La Batalla Aeroterrestre reconoció la naturaleza tridimensional de la guerra moderna, mientras que las Operaciones de espectro total reconocieron la*

*necesidad de realizar una combinación fluida y simultánea de operaciones ofensivas, defensivas y de estabilización".*<sup>36</sup>

Es destacable que el prólogo establece que el éxito en las operaciones militares requiere de la integración total de las capacidades del Ejército, aliados, socios multinacionales, interagenciales y conjuntas. Por primera vez un cuerpo doctrinario del Ejército hace referencia a que los futuros escenarios en los que se proyecta emplear la fuerza se darán en el marco de operaciones combinadas.

Los principales cambios incorporados a la doctrina del Ejército considerados en este período fueron los siguientes:

- Volvió a entrar en vigor la clasificación de las operaciones en relación con el espacio en el área cercana, retaguardia y profundidad surgida durante la ALB y suprimida en el período anterior.
- El concepto de letalidad volvió a ser considerado como un elemento fundamental en las operaciones militares –piedra angular más básica de las operaciones–, descartándose así el equilibrio entre las acciones letales y las no letales promovido en las operaciones de espectro total.
- El arte operacional no se supeditaba a un nivel específico de la conducción militar, pudiendo ser empleado por cualquier unidad que requiriera sincronizar en tiempo, espacio

33 La guerra a gran escala se caracteriza por producirse en un campo de batalla más caótico, intenso y con sistemas altamente destructivos. Fuente: WestPoint; Modern War Institute. What the army's return to large-scale operations means for the intelligence warfighting function. Disponible en: <https://acortar.link/JX8f7C>. Ingreso el 14 febrero 2023.

34 PERKINS, David. (2018b). *Op. cit.*

35 United States Army. *ADP 3-0 Unified land operations*. Washington DC, US, Department of the Army, Ed. 2011, p. iii.

36 United States Army. (2011). *Op. cit.*, prefacio.



y propósito, distintas acciones tácticas para cumplir su misión.

- La función de combate mando y control dejó de denominarse de esa forma, pasando a llamarse "mando tipo misión", estableciéndose que las órdenes tipo misión posibilitaban la iniciativa disciplinada y ajustada a la intención del comandante.<sup>37</sup>

Si bien, durante este período se entregó una importancia relativa a la guerra a gran escala, esta no fue descrita en el manual ADP 3-0, edición 2011, ni en su posterior actualización del 2016, a pesar de haber sido una de las causas que promovieron la adopción del modelo de operaciones terrestres unificadas.<sup>38</sup>

## Los inicios de las operaciones multidominio

Como fue planteado, las MDO simbolizan el resultado de un proceso evolutivo en el que se han visto inmersas las FF.AA. de EE.UU. a través de modificaciones en su doctrina, concepto de operaciones y principios operacionales. Sin embargo, debieron producirse los siguientes tres eventos para que se tomara la decisión de efectuar nuevos cambios.

El primero fue la publicación del DoD en la que se hace mención el importante rol que jugarían dos nuevos dominios –espacio y ciberespacio– que se sumarían a los ya conocidos –tierra, mar y

aire–, lo que fue el concepto para las operaciones conjuntas "Fuerza Conjunta 2020". Como efecto a dicha proyección, las instituciones de las FF.AA. comenzaron de manera independiente a desarrollar un proceso de análisis sobre las implicancias del recientemente develado campo de batalla futuro constituido por cinco dimensiones.

*"El espacio y el ciberespacio desempeñarán un papel especialmente importante en los próximos años. A medida que estos dominios ocupan un lugar más destacado en la proyección del poder militar, las operaciones en ellos se convertirán tanto en un precursor y parte integral del combate armado en tierra, mar y aire".<sup>39</sup>*

El segundo fue el discurso del secretario de Defensa Chuck Hagel ante el foro "Reagan National Defense" el 15 de noviembre de 2014, donde planteó la necesidad de volver a compensar y superar a las FF.AA. de otros países que suponían una amenaza a la proyección de fuerzas de EE.UU. Fruto de la evidencia, no existían dudas de que rivales de EE.UU. como Rusia o China se encontraban desarrollando capacidades anti-acceso o de negación de área (A2/AD)<sup>40</sup> y otros Estados –como Irán, Pakistán y Siria– investigaban y desarrollaban tecnologías disruptivas.<sup>41</sup>

*"Y mientras pasamos más de una década centrados en las operaciones de estabilización, países como Rusia y China han estado invirtiendo fuertemente en programas de modernización militar para mitigar la*

37 *Ibidem*, pp. 4, 5.

38 PERKINS, David. (2018b). *Op. cit.*, p. 18.

39 Joint Chief of Staff. *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*. Washington DC, US, The Pentagon, Ed. 2012, p. S/N. Prefacio.

40 Anti-acceso se refiere a acciones adversarias que inhiben el movimiento militar hacia un teatro de guerra; en tanto, denegación de área representa aquellas actividades que buscan afectar la libertad de acción dentro de un área que está bajo el control del adversario. Fuente: LEÓN, Pablo. (2017). *Op. cit.*, p. 43.

41 HAGEL, Chuck. Conferencia dada en el "Reagan National Defense Forum Keynote". Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/606635/>. Ingreso el 15 febrero 2023.



*ventaja tecnológica de nuestro Ejército, desplegando aviones avanzados, submarinos y misiles más precisos y de mayor alcance*.<sup>42</sup>

El tercer y último evento desencadenador de la MDB fue la conferencia dictada por el subsecretario de Defensa de EE.UU., Bob Work, en la Escuela de Comando y Estado Mayor el 8 de abril de 2015. En su alocución, inicialmente describió las capacidades que habían desarrollado los potenciales adversarios, mientras las FFAA. de EE.UU. enfrentaban a grupos insurgentes en Oriente Medio, afirmando que incluso en el futuro podrían ser superiores a las fuerzas norteamericanas en la mayoría de los dominios. Posteriormente, abordó a grandes rasgos las capacidades que debía desarrollar el USA para mantenerse como la potencia militar mundial por excelencia. Finalmente, y luego de haber descrito su visualización del problema estratégico, hizo un llamado al Ejército para desarrollar la batalla aeroterrestre 2.0.

*"Tendremos que pensar en luchar contra enemigos que tienen muchos cohetes guiados, artillería, morteros y misiles, y están utilizando la guerra de la información para desorganizar nuestra fuerza militar. Entonces, ¿Cómo sería la Batalla Aeroterrestre 2.0? ¡No lo sé! El Ejército necesita resolver esto"*.<sup>43</sup>

Así comienza un laborioso proyecto para cumplir las orientaciones del subsecretario Work y dar forma a esta idea denominada genéricamente como batalla aeroterrestre 2.0. Su resultado: la MDB.

Los estudios fueron liderados por el comandante del TRADOC, general David G. Perkins, quien detalló

en una entrevista que los principales elementos que fundamentaban la necesidad de realizar los cambios doctrinarios se representaban por los siguientes elementos:<sup>44</sup>

- A diferencia del período de la Guerra Fría con la prevalencia de la ALB, el Ejército ahora tenía que prepararse para enfrentar distintos tipos de oponentes como superpotencias internacionales, estados fallidos, grupos terroristas, entre otros.
- EE.UU. en los años 90 no tenía adversarios con las capacidades para representar una amenaza en ninguno de los cinco dominios. Pero ahora, considerando las capacidades de China en el Pacífico y de Rusia en Europa, demostradas tanto en Ucrania 2014 como en Siria 2015, las capacidades propias podrían subyacer a la de los potenciales adversarios en todos los dominios.
- Con la finalidad de mantenerse con el estatus de superpotencia, EE.UU. debe mantener su presencia en distintas partes del mundo. Para aquello es necesario diseñar fuerzas militares que operen en forma independiente y auto-suficiente, con las capacidades necesarias para desempeñarse en todos los dominios.

Con respecto al último punto y como posteriormente se detallará, el general Perkins adelantaba que no solo se materializarían cambios en la doctrina y modos de empleo, sino que también significaría la creación de nuevos tipos de estructuras de fuerza multidominio.

Poco después, comenzaron a distribuirse los esperados textos que definían los alcances y principios

42 *Ibidem*.

43 WORK, Robert. Conferencia dada en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EE.UU. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/606661/army-war-college-strategy-conference/>. Ingreso el 15 febrero 2023.

44 PERKINS, David. Sustaining Multi-Domain Battle: An interview with Gen. David Perkins. 2018. Disponible en: [https://www.army.mil/article/198440/sustaining\\_multi\\_domain\\_battle\\_an\\_interview\\_with\\_gen\\_david\\_perkins](https://www.army.mil/article/198440/sustaining_multi_domain_battle_an_interview_with_gen_david_perkins). Ingreso el 15 febrero 2023.

de la nueva doctrina MDB. El primero fue la cartilla *Multidomain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century 2025-40 V.1.0* (2017), producto del trabajo desarrollado conjuntamente por el USA y el Cuerpo de Infantería de Marina. Este manual describía sin entregar detalles la existencia de cinco dominios –tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio–, así como la interdependencia entre ellos. En cuanto al campo de batalla, tomando como base el propuesto por la ALB, se le agregaban las áreas de apoyo estratégico, apoyo operativo y fuegos profundos, esto, debido al sustancial incremento de los espacios físicos donde se preveía confrontar las capacidades propias con las del adversario.

–, así como la interdependencia entre ellos. En cuanto al campo de batalla, tomando como base el propuesto por la ALB, se le agregaban las áreas de apoyo estratégico, apoyo operativo y fuegos profundos, esto, debido al sustancial incremento de los espacios físicos donde se preveía confrontar las capacidades propias con las del adversario.

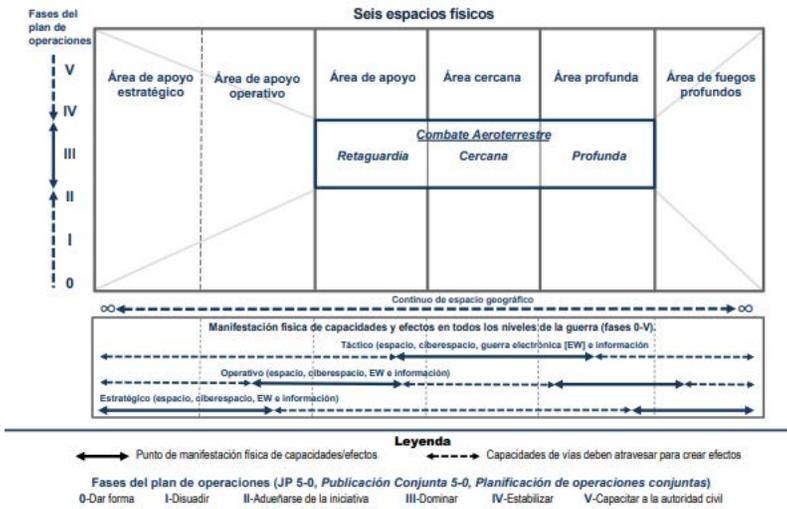


Figura Nº 3: Marco de batalla multidominio en comparación con el combate aeroterrestre.

**Fuente:** PERKINS, David. "La batalla por el multidominio: impulsando el cambio para ganar en el futuro". Kansas, Estados Unidos. *Military Review*. Edición. 1<sup>er</sup> trimestre 2018.

De igual forma, exponía como habían mutado tanto los modos de empleo de las fuerzas militares adversarias, como el campo de batalla. Además, advertía que el enemigo buscaba alcanzar sus objetivos estratégicos manteniéndose próximo al umbral del conflicto, pero sin traspasarlo, empleando en la zona gris sus capacidades en todos los dominios de ser necesario para alcanzar sus fines.

Poco después, y con una denotada preocupación por que existiera una correlación entre ambos documentos, se publicó el FM 3-0 Operaciones (2017). Como resultado del nuevo entorno operativo, se ampliaron las características y elementos del campo

de batalla –en concordancia al nuevo concepto de MDB– realizándose por vez primera una minuciosa descripción de las dos nuevas dimensiones.

Con respecto al dominio espacial, definió que está conformado por el espacio, los medios espaciales y los recursos terrestres necesarios para acceder y operar en, hacia o a través de este. Por otra parte, señalaba que el ciberespacio se enmarcaba en el entorno de información y está constituido por las redes de tecnologías de la información y datos, incluyendo la Internet, telecomunicaciones y sistemas informáticos enlazados. Las redes propias, redes del adversario y de la nación anfitriona; los sistemas de



comunicaciones, computadores, teléfonos móviles, las redes sociales y las infraestructuras técnicas son también parte del ciberespacio.<sup>45</sup>

El FM 3-0 amplía los anteriores roles estratégicos asignados al Ejército –“*Dar forma al entorno operativo*”, “*Prevenir el conflicto*” y “*Conducir operaciones a gran escala*”– añadiéndose “*Consolidar los logros*”. Este rol adicional se orientaba a explotar las ventajas obtenidas mediante las operaciones militares, con la intención de mantener la iniciativa y anular la voluntad de lucha del enemigo para no “*prolongar innecesariamente el conflicto*”.

Asimismo, establecía consideraciones relacionadas, por una parte, con la nueva extensión del campo de batalla –físicas, temporales, cognitivas y virtuales–, y otras vinculadas con las capacidades de potenciales adversarios: técnicas de A2/AD, ciberataques y guerra electrónica.<sup>46</sup>

Transcurrido un año, tiempo en el que se estudiaron las experiencias de las unidades ante la aplicación de la MDB y las conclusiones obtenidas por distintos *think tank*<sup>47</sup> del DoD, el TRADOC promulga la cartilla 525-3-1 *The US Army in Multi-Domain Operations 2028* en diciembre 2018.

Como se observa en el título, ya no se refiere a “batalla multidominio”, debido a que el concepto se había reemplazado por “operación multidominio”, denominación doctrinaria que se mantiene hasta la fecha. También, la anterior proyección de vigencia que comprendía entre el 2025 y 2040 se

acotó al 2028 con el fin de alinear otros documentos estratégicos existentes, como la “*Army Vision 2018*”, “*Army Strategy 2018*” y “*US Army Modernization Strategy*”, los que hacen referencia a alcanzar un nuevo modelo de desarrollo del USA al 2028.

En cuanto al entorno operativo emergente, presenta cuatro tendencias interdependientes que influyen en la “competición” y el “conflicto” entre los Estados:<sup>48</sup>

- Los adversarios presentan “capacidades” en todos los dominios y EE.UU. no tiene asegurado el dominio del espectro electromagnético y de la información.
- Unidades militares de menor magnitud son capaces de operar en un campo de batalla ampliado y de creciente letalidad e hiperactividad.
- Mayor dificultad de los Estados para imponerse en un entorno operativo más complejo en lo político, cultural, tecnológico y militar.
- Existencia de Estados que están llevando la “competición” a puntos próximos del umbral del conflicto, lo que dificulta la disuasión.

En los referidos a las amenazas, la cartilla señala que China y Rusia están en un estado de continua “competición” para alcanzar sus objetivos nacionales sin llegar al conflicto armado. En caso de llegar este, ambos países buscarán proteger sus capacidades políticas y estratégicas mediante distintas “*capas en todos los dominios*”, proporcionadas por las tecnologías que están desarrollando y al aprendizaje –desarrollado a lo largo de los últimos 25 años– sobre cómo las fuerzas militares de EE.UU. y aliadas operan.

45 United States Army. (2017a). *Op. cit.*, p. 1-7.

46 United States Army. (2017a). *Op. cit.*, p. xi.

47 Los *think tank* son un arma en la guerra de las ideas y también en las modalidades de las guerras clásicas modernas, al facilitar la reflexión y competencias; también fomentan la innovación tecnológica y las estrategias, y son actores indiscutibles a la hora de generar adhesión o rechazo a una intervención. Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). El papel de los *think tanks* en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de defensa. Madrid, España, Imprenta Ministerio de Defensa, 2013, p. 31.

48 United States Army. 525-3-1 *The US Army in Multi-Domain Operations 2028*. Washington DC, US, Department of the Army, 2018a, p. vi.

*“El concepto de Operaciones Multidominio del Ejército de EE. UU. desafía a los líderes a visualizar y desarrollar maniobras en formas fundamentalmente nuevas que permitan derrotar a los sistemas chinos y rusos.”<sup>49</sup>*

La idea principal que transmite este texto es que el USA, como integrantes de una fuerza conjunta, debe ser capaz de actuar tanto en la “competición” como en el “conflicto armado”. Inicialmente, y como parte de la competición, debe emplear sus

capacidades multidominio para derrotar al adversario en su intento por desestabilizar una región y disuadirlo de escalar los niveles de violencia. Si fracasa la disuasión, debe poseer la habilidad de transitar rápidamente al conflicto armado. En el conflicto, para vencer al adversario, requerirá penetrar y destruir sus sistemas A2AD, maniobrar en todas las dimensiones y áreas del campo de batalla en forma simultánea, manteniendo en todo momento la libertad de acción.

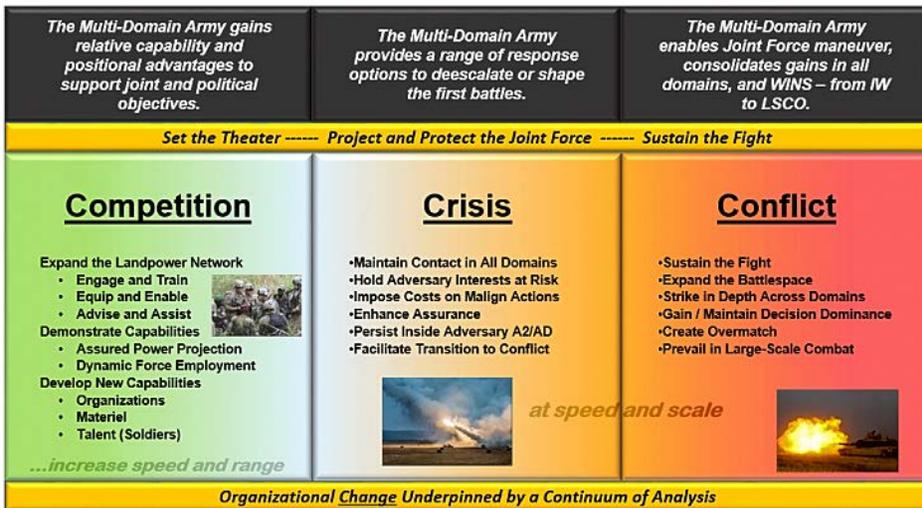


Figura N° 4: El Ejército multidominio en sus tres fases: competición, crisis y el conflicto.

**Fuente:** United States Army. Chief of Staff. Paper #1 “Army Multi-Domain Transformation: Ready to win in Competition and Conflict”. 2021.

la cartilla 525-3-1 además numera y desarrolla un elemento esencial que hasta ese momento ningún manual había determinado: los principios de las MDO:<sup>50</sup>

- Postura de fuerza calibrada: combinación del despliegue y la habilidad para maniobrar a distancias estratégicas.

- Formaciones resilientes: que cuenten con la capacidad de operar en todos los dominios y en aquellas áreas donde el adversario maniobra.
- Capacidades convergentes: rápida y continua integración de capacidades políticas y militares en todos los dominios.

49 *Ibidem*, p. 46.  
50 *Ibidem*, p. 17.



A su vez, establece hacia donde debían enfocarse los planes de entrenamiento de las unidades del USA.<sup>51</sup>

- Desarrollar mayores capacidades de maniobra.
- Emplear formaciones escalonadas capaces de conducir actividades de inteligencia, maniobra y fuegos en los cinco dominios.
- Desarrollar capacidades que pueden converger sobre y desde cualquier dominio.
- Maximizar el potencial humano.

Como pudo haberse apreciado, los cuatro períodos en que las FF.AA. de EE.UU. mantuvieron un modelo doctrinario sin mayores modificaciones, distaron profundamente a lo que acontecería a partir de 2017, año en que comienza a desarrollarse la doctrina multidominio. Desde su adopción, se ha producido un vertiginoso mejoramiento continuo de sus manuales para entregar actualizaciones referidas al empleo del instrumento militar en las MDO.

Es también el 2017 el año en que las instituciones de la defensa de Chile comienzan a difundir a través de revistas militares los primeros artículos académicos que describían el campo de batalla futuro y las implicancias de las MDO, como lo fue el referenciado ensayo "La Batalla Multi-Dominio",<sup>52</sup> publicado por la *Revista Escenarios Actuales* N° 2, 2017, Ed. octubre (pp. 39 -56), difundida por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército Chile.

## El multidominio en la actualidad. Implicancias en la doctrina

### Fuerzas Armadas de Estados Unidos

Posterior a la difusión de la cartilla 525-3-1 *The US Army in Multi-Domain Operations 2028*, entre el 2021 y el presente, han sido difundidas las versiones actualizadas de los manuales de las funciones de combate, luego de realizarse las modificaciones necesarias para que existiese coherencia con la doctrina matriz de las MDO. El más reciente manual publicado por el USA en octubre del 2022 y que describe detalladamente los alcances de las MDO ha sido el FM 3-0 Operaciones. Su difusión, que inicialmente estaba contemplada para el primer trimestre, debió aplazarse por la invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022, con la finalidad de incorporar de manera actualizada los modos en que opera la principal amenaza declarada por EE.UU.<sup>53</sup>

Al revisar sus contenidos es factible establecer que el concepto de las MDO pasó de ser un elemento teórico y etéreo de las ediciones anteriores a una realidad cercana y real, siendo catalogado por integrantes del USA como un manual práctico que define con claridad como derrotar en una guerra a gran escala a los competidores estratégicos.<sup>54</sup>

*"Las MDO consideran el empleo combinado de capacidades conjuntas y del Ejército para crear y explotar ventajas relativas para alcanzar objetivos militares, derrotar a fuerzas enemigas y consolidar*

51 United States Army. Chief of Staff. 2021. p. ix.

52 LEÓN, Pablo. (2017). *Op. cit.*, pp. 39-56.

53 United States Army. *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army, Ed. 2022, prefacio.

54 El "Concepto Estratégico de la OTAN" del 2022 catalogó como competidores estratégicos a la Federación Rusa, República Popular de China, Irán, Siria, Corea del Norte y los grupos terroristas que atentan contra la democracia, estabilidad mundial y los intereses de los Estados miembros de la Alianza. Fuente: NATO. Strategic Concept. Bruselas, Bélgica, Sede central OTAN, 2022, p. 5.

los logros alcanzados por los comandantes de la Fuerza Conjunta”.<sup>55</sup>

Dentro de los principales cambios, se redefinieron los principios de las operaciones para permitir su aplicación en la competición, conflicto armado y la transición entre ambos: agilidad, convergencia, resistencia y profundidad.

Uno de sus componentes más importantes es la descripción detallada de las características del entorno operativo actual, planteando las siguientes particularidades:<sup>56</sup>

- El adversario evitará llegar a la crisis, realizando diversas acciones para alcanzar sus objetivos estratégicos en la competición.
- Utilizarán todos los instrumentos del Estado a su alcance: diplomacia, ideología política, información y desinformación, poder económico, presión migratoria, espionaje y poder militar.
- La competición es continua pero limitada, dependiendo de la respuesta del Estado amenazado, puede transitar a la crisis o conflicto a gran escala.
- Los potenciales adversarios de EE.UU. tienen las capacidades para operar en todos los dominios.
- Estados Unidos, sus socios y aliados, deberán utilizar capacidades terrestres convergentes para anular o degradar la inteligencia, vigilancia y reconocimiento; y fuegos a largo alcance.
- El USA deberá cumplir tareas en el dominio marítimo, como islas, costas y el litoral.
- Se materializará operaciones militares en las tres fases –competición, crisis y conflicto–, en las tres dimensiones –física, de la información

y humana– y en los cinco dominios físicos –tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio–.

- Todas las operaciones que realiza el USA son multidominio y deberá emplear sus capacidades orgánicas en los múltiples dominios. Las otras instituciones le proveerán de las capacidades en el dominio espacial, tales como: posicionamiento global, comunicaciones satelitales e inteligencia.
- La preparación del USA debe siempre enfocarse en alcanzar las condiciones necesarias para vencer al enemigo en un conflicto a gran escala.

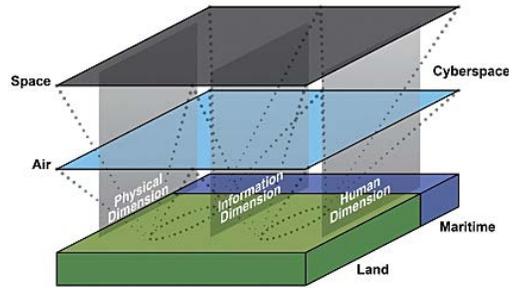


Figura Nº 5: Dimensiones y dominios del ambiente operativo.<sup>57</sup>

Fuente: United States Army. *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army. 2022.

“La conducción en la guerra irregular con fuerzas preparadas para la guerra a gran escala implica menos riesgo que la conducción en la guerra a gran escala con fuerzas no preparadas para hacerlo.”<sup>58</sup>

## En la Organización del Tratado del Atlántico Norte e integrantes

Siendo EE.UU. el principal contribuidor de fuerzas de la OTAN, así como referente doctrinario, el impacto que puede tener en las

55 United States Army. (2022). *Op. cit.*, p. 1-2.

56 *Ibidem*, p. 1-18.

57 *Ibidem*, p. 1-17.

58 *Ibidem*, p. 1-9.



operaciones de la Alianza cualquier cambio conceptual en sus FF.AA. será siempre considerable.<sup>59</sup> Es por ello que se requirió realizar diversos estudios sobre la aplicabilidad de las MDO en la doctrina conjunta combinada de la OTAN, considerando los ajustes pertinentes a sus particulares características. Actualmente, las fuerzas de defensa de los países aliados se encuentran en un proceso de análisis de las implicancias que conllevará la asimilación de este tipo de operaciones, tanto en el ámbito interno como formando parte de una fuerza conjunta combinada de la Alianza.

Una de las principales preocupaciones de la Alianza es, además de los disímiles potenciales que coexistirán en estructuras de fuerza que integren capacidades multidominio de EE.UU. con las provistas por las eficientes pero comparativamente limitadas fuerzas aliadas, la existencia de doctrinas incompatibles. Esta situación de igual forma genera preocupación en el DoD, ya que la integración de los aliados en sus operaciones militares es una ambición declarada en sus publicaciones, estableciendo que sus medios entrenarán y combatirán como miembro de una fuerza multinacional, siendo clave que su *"doctrina, tácticas y equipamiento sea complementario e interoperable con los que cuentan los países aliados y socios"*.<sup>60</sup>

La primera aproximación de la Alianza referida a la incorporación de un nuevo dominio se abordó en la Cumbre de la OTAN 2016,<sup>61</sup> realizada en Varsovia. En esta, se aprobó la incorporación del dominio de Ciberespacio, además de acordarse desarrollar capacidades combinadas de ciberseguridad y ciberdefensa.<sup>62</sup>

Un año después, la edición del AJP-01 Doctrina Aliada Conjunta, 2017, establece por primera vez que en el ambiente operativo se encuentran presentes áreas físicas y no físicas, subyaciendo factores relacionados con el mar, la tierra, el aire, el espacio y la información y ciberespacio, sin abordar sus descripciones e interdependencia.<sup>63</sup>

A partir de esa publicación, las FF.AA. de los Estados miembros de la Alianza comenzaron a desarrollar actualizaciones en sus doctrinas para incorporar los dos nuevos dominios. Sin embargo, al siguiente año, el Comité Militar de la Alianza detectó que la conceptualización de las MDO difería sustancialmente entre los Estados miembros, proyectando que aquello podría generar efectos adversos en las futuras operaciones conjunta combinadas de la OTAN. En respuesta, se asignó al organismo Desarrollo de Capacidades Multinacionales (MCDC) la responsabilidad de establecer y luego difundir, en forma *"aceptable, relevante y entendida por todos los miembros"*.<sup>64</sup>

59 Estado Mayor de la Defensa de España. Nota conceptual. *Operaciones multi-dominio*. Madrid, España, Centro conjunto de desarrollo de conceptos, 2020, p. 1.

60 United States Army. *The Army Strategy*. Washington DC, US, Department of the Army, 2018b, p. 1.

61 Periódicamente, los jefes de Estado y de gobierno que representan a los países que integran la OTAN, se reúnen oficialmente en cumbres con la finalidad de analizar el entorno presente y futuro en los ámbitos de la seguridad y defensa colectiva, así como los riesgos y amenazas que puedan afectar los intereses de los Estados que la conforman. Fuente: LAGUNA, Rodrigo. El nuevo Concepto estratégico de la OTAN, algunas reflexiones. Santiago, Chile. Escenarios Actuales, año 27, Ed. julio, Nº 2, 2022, p. 124.

62 Consejo de la UE. Cumbre de la OTAN, Varsovia (Polonia), 8 y 9 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/07/08-09/>. Ingreso el 20 febrero 2023.

63 NATO. AJP-01 Doctrina aliada conjunta. Edición E, Versión 2017. Bruselas, Bélgica, Sede central OTAN, 2017, p. 1-5.

64 NATO. Multi-Domains Operations Conference – What We Are Learning. Disponible en: <https://www.act.nato.int/articles/multi-domains-operations-lessons-learned>. Ingreso el 21 febrero 2023.



las características, principios y aplicación de las MDO, así como el método para que las fuerzas combinadas de la Alianza puedan alcanzar y mantener una ventaja sobre sus adversarios en el nuevo entorno multidominio.<sup>65</sup>

Para cumplir la tarea, el MCDC designó al Estado Mayor Conjunto del UK para conducir el programa que contempló reuniones de análisis periódicas y seminarios con expertos académicos, militares y políticos. Un importante insumo para la labor que se encontraban realizando fue el “Concepto estratégico de la OTAN 2022”. Esta versión enfatizaba el tener que adoptar un “enfoque de 360°” y que la Alianza intervendría ante cualquier evento que afectara sus intereses, empleando sus capacidades para derrotar al adversario en lo terrestre, marítimo, aéreo, ciberespacial y espacial, de manera transversal desde el campo de batalla hasta las zonas del interior.<sup>66</sup>

En noviembre de 2022, el producto final que presentaba las conclusiones del trabajo realizado por el MCDC fue distribuido a los aliados con el título *Multi-Domain Multinational Understanding*. El documento proponía las bases conceptuales de las MDO, con la finalidad de que las FF.AA. de la Alianza la incorporaran a sus doctrinas y, de esta forma, contar con una comprensión común para la ejecución de operaciones combinadas. La publicación se dividió en las siguientes partes:

- El entorno de seguridad global: describe aspectos relevantes del entorno de seguridad global que exigen cada vez más soluciones multidominio.

- Terminología: explica los términos específicos necesarios para lograr una comprensión común de los dominios.
- Principios del multidominio. Determina cinco principios de las MDO: entendimiento compartido, unidad de esfuerzo, postura dinámica, agilidad e innovación.
- Conclusiones generales: plantea las áreas que deben ser desarrolladas por los aliados con la finalidad de participar en operaciones multinacionales multidominio: información e inteligencia, ciclo de toma de decisiones, entrenamiento y lecciones aprendidas, operaciones flexibles, pensamiento creativo y explotación de las tecnologías emergentes.

Un mes más tarde, se publicó la última edición del AJP-01 “Doctrina aliada conjunta” 2022, la que incorpora gran parte de las proposiciones del MCDC. También se incluyeron elementos del último FM 3-0 Operaciones, como las fases competición, crisis, conflicto y su relación al multidominio, las capacidades desarrolladas por los competidores estratégicos, responsabilidades de las fuerzas terrestres en el dominio marítimo o la descripción de las cinco dimensiones, entre otros.

A pesar de los avances que se han concretado a la fecha, la Alianza recientemente ha señalado que mantiene como una de sus más altas prioridades alcanzar las condiciones para llevar a cabo una MDO. Esta aseveración la ha fundamentado en lo volátil que es el entorno de seguridad en la actualidad, como se refleja en el “Concepto Estratégico de la OTAN 2022”. Establece además que la Alianza debe reformular su concepción de la guerra, así como prepararse para conflictos

65 NATO–MCDC. *Multi-Domain Multinational Understanding*. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN, 2022a, p. iii.

66 NATO. *Strategic Concept*. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN, 2022, p. 6.



de corto, mediano y largo plazo para mantener su capacidad de disuasión, especialmente en el contexto de la agresión de Rusia contra Ucrania en febrero del 2022.<sup>67</sup>

## Situación en Reino Unido

Considerando las publicaciones doctrinales cada vez más detalladas y el constante desarrollo de capacidades para operar en entornos multidominio del UK (United Kingdom), se hace posible determinar que sus FF.AA., después de las de EE.UU., han sido las que mayores avances han realizado en el proceso de incorporación de las MDO. La OTAN ha demostrado que tiene esta percepción, al asignarles la responsabilidad de liderar el MCDC.

En el ámbito interno, las FF.AA. del UK han adoptado el término *multi-domain-integration* (MDI) para las MDO, sin ser un simple ajuste del concepto original de EE.UU., sino que lo han expandido y vinculado a la función de combate "maniobra de la información", función que todos los países de la OTAN han incorporado a sus doctrinas.

En este contexto, el *JCN 1/20 Multi-Domain Integration (2020)* es el documento matriz del cual se han desprendido los cambios en los manuales de las FF.AA. como parte del proceso de incorporación de las MDI. Si bien, como señala el texto, las FF.AA. de EE.UU. se mantienen como sus principales aliados, reconocen que no son comparables en la cantidad de unidades que pueden desplegar, capacidades o ambiciones geoestratégicas, y, en consecuencia, el concepto MDO del USA no

sería aplicable en su generalidad.<sup>68</sup> Por tanto, este nuevo concepto conjunto MDI de UK adapta esa realidad ante un escenario en el que sus FF.AA. participen en operaciones militares con sus aliados de Europa.

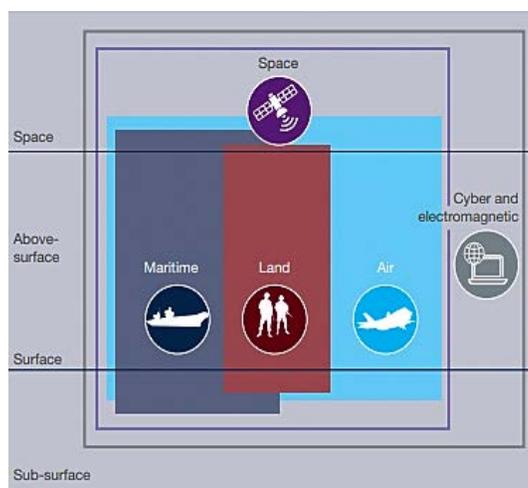


Figura Nº 6: Dominios descritos en la doctrina del UK.

**Fuente:** UK Ministry of Defence. *JCN 1/20 Multi-Domain Integration*. Bristol, Gran Bretaña. 2020.

En la más reciente publicación: "Doctrina conjunta de UK" (2022), se declara que, para disuadir y vencer a su potencial adversario, se requiere de una acción integrada, que sincronice las actividades militares y los esfuerzos no militares en todos los dominios, con el propósito de influir en la actitud y comportamiento del enemigo.

*"El mayor beneficio de las Operaciones Multidominio provendrá de poder detectar, comprender, planificar y luego sincronizar actividades en todos los dominios, junto a los otros instrumentos del poder nacional, la OTAN y otros socios de ideas afines".<sup>69</sup>*

67 NATO. Multi-Domain Operations: Enabling NATO to Out-pace and Out-think its Adversaries. Disponible en: <https://www.act.nato.int/articles/multi-domain-operations-out-pacing-and-out-thinking-nato-adversaries>. Ingreso el 20 febrero 2023.

68 UK Ministry of Defence. *JCN 1/20 Multi-Domain Integration*. Bristol, Gran Bretaña, 2020, p. 7.

69 UK Ministry of Defence. *JDP-0-01 UK Defence Doctrine*. Bristol, Gran Bretaña, 2022, p. 17.



## Situación en Francia

El *JC-01 French Armed Forces Employment Concept*, publicado el 2020, fue el primer documento oficial que declaró la intención de integrar las MDO a su doctrina. En contraste a la edición anterior, se redefinió el entorno operativo y las amenazas para el Estado. En el marco de su interpretación propia del concepto, presenta los principios clave de la "Integración multidominio" y "entornos" donde sus FF.AA. deberán maniobrar y combatir. La nueva doctrina establece cinco dominios: terrestre, marítimo, aéreo, espacial y cibernético. En cuanto a los entornos, define dos: electromagnético e información. La conceptualización y terminología de la nueva doctrina francesa se encuentra muy próxima a la de las FF.AA. de UK. Al igual que los británicos se refiere a "integración multidominio", la que se relaciona directamente con la función maniobra de la información.<sup>70</sup>

Un año más tarde, se difunde el concepto conjunto que actualmente se encuentra en vigencia, el *JC-0.1.1 Joint M2MC concept (2021)*, donde se especifican los alcances de la Integración multidominio. Como aspectos más relevantes, define que el multidominio es el marco dentro del cual las FF.AA. de Francia desarrollarán sus cursos de acción, los que necesariamente deberán abordar los cinco dominios y la interdependencia entre ellos. Además, establece que la integración multidominio será el marco de todas las futuras intervenciones militares en las que participen sus fuerzas antes, durante y después del conflicto de alta intensidad.

Las FF.AA. de Francia han definido desafíos futuros para continuar avanzando hacia la completa integración de la doctrina multidominio, los ha agrupado en grupos DORESE que abarcan las áreas de desarrollo (doctrina, organización, recursos, equipos, apoyo y capacitación):<sup>71</sup>

- Cambiar la forma de pensar con el fin de diseñar planes que combinen acciones con efectos.
- Analizar cómo los efectos de un dominio pueden contribuir a las acciones en otros.
- Adaptar la cultura militar para que los comandantes se sientan competentes en todos los dominios.
- Lograr una comprensión amplia del entorno operativo, evitando una visión reducida del campo de batalla.
- Aplicar el tipo mando misión y los planes flexibles.
- Mejorar los sistemas de información en velocidad de transmisión, orden y calidad de los datos.

## Situación en Países Bajos

Las FF.AA. de Países Bajos, producto de acuerdos de asistencia militar que mantienen con el UK en el ámbito de la doctrina, han realizado importantes avances en la incorporación de las MDO. Al revisar su reciente publicación vinculada a esta nueva doctrina,<sup>72</sup> se observa que se encuentran en la misma línea que las FF.AA. británicas, desarrollando bases, principio y terminología similar.

Complementariamente, y al igual que el modelo MDI que seleccionaron, están desarrollando relevantes iniciativas congruentes con el desarrollo

70 NATO-MCDC. *Multi-Domain Multinational Understanding*; Anexo A. Bruselas, Bélgica, Sede central OTAN, 2022a, p. A-8.

71 NATO – MCDC (2022b). *Op. cit.*, p. A-9.

72 Royal Netherlands Army. *Information driven operations for the Royal Netherlands Army: Manoeuvring in the information environment*. La Haya, Países Bajos, Ministerio de Defensa. 2021.



de capacidades para lograr la superioridad de la información en las operaciones. En este contexto, crearon el Arma de Maniobra de la Información, tomando como referente al Ejército de UK, además de mantener una permanente y estrecha colaboración con el MCDC de la OTAN.

La primera manifestación del Ministerio de Defensa de Países Bajos por actualizar su doctrina de acuerdo con los principios de las MDI se produjo el 2020, mediante la difusión de la “Visión de Defensa 2035: Luchando por un futuro más seguro”. El documento describe las líneas de acción para desarrollar la fuerza futura, sustentada en los pilares: “Socio y protector confiable”, “Tecnológicamente avanzado” e “Impulsado por la información”. La línea de acción matriz es la referida a las MDI, definida como la premisa básica para todos los futuros empleos de los medios militares en el ámbito interno o como parte de una fuerza multinacional.



Figura Nº 7: Objetivos de la visión 2035 de las FF.AA. de Países Bajos.

**Fuente:** Ministry of Defence of Netherlands. *Defence Vision 2035: Fighting for a safer future*. La Haya, Países Bajos, Ministerio de Defensa, 2020.

Es destacable además que sus FF.AA., como ninguna otra lo ha realizado, a través de diversos proyectos se encuentran modernizando sus equipos y sistemas con el propósito de que la totalidad sea interoperable con los pertenecientes a países de la OTAN. Otra clara manifestación de su interés por alinear su doctrina y procesos a lo propuesto por la OTAN es incorporar todos los componentes de la doctrina conjunta de la Alianza a sus reglamentos, llegando incluso a modificar la terminología que anteriormente empleaban.<sup>73</sup>

## Situación en Chile

En cuanto incorporación de elementos que forman parte de la nueva doctrina de MDO en las FF.AA. de Chile, si bien a la fecha no han existido modificaciones doctrinarias conjuntas o institucionales, se han realizado diversos estudios para establecer sus implicancias en las futuras operaciones militares, así como en la proyección para integrar algunos de sus elementos de acuerdo con las particularidades de la fuerza.

Independiente de lo anterior, todas las instituciones han desarrollado en los años recientes importantes capacidades para contribuir al esfuerzo conjunto en el dominio ciberespacio y espectro electromagnético. Por su parte, la Fuerza Aérea de Chile, a través del programa FASat-Charlie y su satélite de captura de imágenes de alta resolución, ha realizado sustanciales avances en la investigación y desarrollo en el dominio espacial.<sup>74</sup>

Cabe destacar que, sin ser parte de la doctrina, todas las revistas con contenidos de índole

73 NATO – MCDC (2022b). *Op. cit.*, p. A-19.

74 Biblioteca del Congreso de Chile (BCN). Satélite de observación de la Tierra FASat-Charlie. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24637/1/Sat%C3%A9lite\\_de\\_observaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Tierra\\_FASat-Charlie.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24637/1/Sat%C3%A9lite_de_observaci%C3%B3n_de_la_Tierra_FASat-Charlie.pdf). Ingreso el 02 marzo 2023.



militar del Ejército, Armada y Fuerza Aérea han publicado numerosos artículos abordando las implicancias de las MDO, reflejando tanto el valor que se les asigna como la necesidad de avanzar en esa dirección.

Siendo probable que en un futuro suceda lo anterior y tomando como referencia el modelo que han empleado las FF.AA. de los países integrantes de la OTAN, así como el hecho que las MDO son propias del nivel operacional, se estima que cualquier modificación en este ámbito debiese producirse bajo el modelo *Top Down*, es decir, comenzar su incorporación desde el más alto nivel doctrinario de responsabilidad del Estado Mayor Conjunto, para luego concretar los cambios en la doctrina de cada institución en congruencia con lo establecido por el ente superior.

## El multidominio en la actualidad. Implicancias en la estructuración de unidades

Los cambios que significa incorporar el modelo de MDO han conllevado la exigencia de, en algunos casos, rediseñar las estructuras de fuerzas orgánicas, y en otros, conformar organizaciones de tarea que cuenten con altos niveles de entrenamiento en los procedimientos que integran las capacidades multidominio.

Las peculiaridades de este tipo de operaciones plantean el desafío de diseñar estructuras de fuerza concebidas con un alto grado de flexibilidad, autonomía y autosuficiencia, las que deben contar –como se identifica en las organizaciones

multidominio ya creadas por algunas FF.AA.– con capacidades de inteligencia, ciberdefensa, fuegos letales y guerra electrónica, además de poder realizar operaciones simultáneas en casi todos los dominios.

Por la gran cantidad de recursos que deben emplearse para dotar una unidad militar con equipamiento de última tecnología apto para operar en entornos multidominio, no debe sorprender que únicamente los Ejércitos de EE.UU. y UK ya cuenten con unidades de este tipo activadas, al ser los países occidentales –y a la vez integrantes de la OTAN– que lideran con el primer y quinto puesto respectivamente, el ranking Global Fire Power, de las fuerzas militares más poderosas del mundo año 2023.<sup>75</sup>

## Fuerzas Armadas de Estados Unidos

En concordancia con ser los precursores del multidominio, las FF.AA. de EE.UU., y en especial su Ejército, fueron las primeras en crear una unidad especialmente diseñada para su empleo en los entornos que se han descrito en este artículo.

Ya a principios del 2018, el comandante del TRADOC adelantó que el USA se encontraba trabajando en la generación de nuevas estructuras de fuerzas que contarán con las capacidades necesarias para contrarrestar las acciones de A2/AD que habían desarrollado sus potenciales adversarios. La autoridad además planteó que conformar estas estructuras de fuerzas significaba un gran desafío para el USA, debido a que nunca antes se había integrado en una sola unidad capacidades

---

75 Global Fire Power. Military Strength Ranking 2023. Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>. Ingreso el 02 marzo 2023.



ICEWS: inteligencia, guerra cibernética, guerra electrónica y espacio.<sup>76</sup>

En el contexto señalado, fue donde el Comando Combatiente del Pacífico experimentó en su zona jurisdiccional con la primera Fuerza de Tarea Multidominio Conjunto y Combinada (MDTF) de magnitud brigada. Para la prueba de campo, se integró a la organización un grupo de artillería antiaérea, un batallón de helicópteros, un grupo logístico reforzado con medios de ingenieros y de protección de la fuerza, y una unidad ICEWS para apoyar las operaciones con inteligencia, acciones defensivas y ofensivas en el ciberespacio, espacio y espectro electromagnético. Los recursos antes individualizados fueron determinados en virtud de proveer a la MDTF las siguientes capacidades:<sup>77</sup>

- Fuegos a largas distancias: proporcionar fuegos de precisión a larga distancia –misiles y cohetes– en apoyo a la fuerza conjunta.
- Defensa antiaérea: defensa aérea contra misiles balísticos, aeronaves, misiles crucero y drones.
- Aviación militar: conducir operaciones de ataque aéreo, de reconocimiento armado y de transporte aéreo de personal y equipo.
- Inteligencia, ciberdefensa y ciberataque, guerra electrónica y espacio: coordinar e integrar las múltiples fuentes de inteligencia para obtener la evaluación situacional conjunta en apoyo de las operaciones cinéticas, así como emplear sus capacidades espaciales y llevar a cabo acciones defensivas y ofensivas de ciber y guerra electrónica contra las fuerzas adversarias.

- Logística: proporcionar apoyo logístico y asistencia sanitaria, realizar el mantenimiento y abastecimiento de todas las clases logísticas.
- Mando y control: obtener e integrar la inteligencia conjunta, llevar a cabo el proceso completo de fuegos operacionales, integrar a los diferentes oficiales de enlace de las instituciones de la defensa y agencias del Estado, con el propósito de romper el ciclo de decisiones del adversario.

El programa de comprobación procuró realizar evaluaciones realistas de conceptos y capacidades, y producir antecedentes útiles para la futura conformación de otras unidades multidominio. De acuerdo con lo difundido oficialmente por el USA, gracias a los numerosos experimentos y ejercicios materializados durante el 2018 por la MDTF:<sup>78</sup>

- Se logró vincular sistemas y capacidades de las instituciones en todos los dominios, el espectro electromagnético y el entorno de la información en formas nunca antes logradas.
- Los componentes conjuntos y combinados fueron capaces de compartir capacidades de vigilancia y fuegos en apoyo a la maniobra.
- Se comprobaron satisfactoriamente métodos para, a través de efectos no cinéticos –EW, operaciones espaciales, ciberespaciales y de información– crear las condiciones para producir efectos cinéticos contra objetivos marítimos y aéreos.

Con las experiencias obtenidas a través de los ejercicios realizados por la primera MDTF, el USA

76 PERKINS, David. (2018c). *Op. cit.*

77 United States Army. MDTF; *Operational and Organizational Concept*. Washington DC, US, Department of the Army, 2017b, p. 7.

78 United States Army. (2018b). *Op. cit.*, p. F-1.

en septiembre de 2022 inauguró una segunda unidad con recursos y capacidades similares de su antecesora, dependiente del Comando Combatiente de Europa. Su sede central está emplazada en Wiesbaden, Alemania; y su zona de operaciones se encuentra en el continente europeo y proyectada hacia África.<sup>79</sup> La particularidad de esta unidad es que tanto sus procesos de entrenamiento como su empleo en operaciones militares se realiza de modo conjunto combinado con las FF.AA. de países integrantes de la OTAN.<sup>80</sup>

Para el presente año (2023), el USA tiene planificado activar una tercera MDTF en Schofield Barracks, Hawái, encuadrada en el Comando Combatiente del Pacífico, tal como la primera.<sup>81</sup> La intención del DoD es conformar cinco MDTF asignadas a algunos de los Comandos Combatientes, encontrándose tres pendientes por activar:<sup>82</sup> la segunda unidad asignada al área del Pacífico ya mencionada, una posicionada en el Ártico y, finalmente, otra para ser empleada en cualquier región del mundo no cubierta por las anteriores, dotada con mayores capacidades.<sup>83</sup>

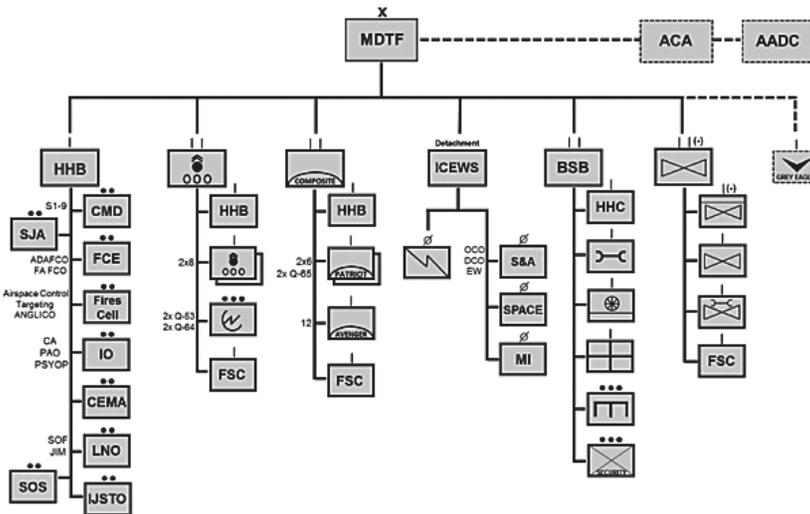


Figura Nº 8: Organización de la Fuerza de Tarea Multidominio.

**Fuente:** United States Army. MDTF; *Operational and Organizational Concept*. Washington DC, US, Department of the Army. 2017.

Todas las fuerzas de MDTF compartirían una base común, pero adaptadas a las especificidades de su respectivo teatro de operaciones, contando

con las capacidades para operar en los cinco dominios e integrar a aliados y socios.<sup>84</sup>

79 Congressional Research Service. The Army's Multi-Domain Task Force (MDTF). Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11797>. Ingreso el 02 marzo 2023.  
 80 US Army Europe and Africa. 2nd Multi-Domain Task Force. Disponible en: <https://www.europeafrica.army.mil/Units/2ndMDTF/>. Ingreso el 02 marzo 2023.  
 81 Congressional Research Service. *Op. cit.*  
 82 United States Army. (2017b). *Op. cit.*, p. 13.  
 83 United States Army. Chief of Staff. (2021). *Op. cit.*, p. 25.  
 84 En la actualidad existen seis Comandos Combatientes Conjuntos, denominados de acuerdo con su zona de empleo: "European Command", "Pacific Command", "Central Command", "Northern Command", "Southern Command" y "África Command". Fuente: United States Army. Understanding the Army's structure. Disponible en: <https://www.army.mil/organization/>. Ingreso el 01 marzo 2023.



## Países integrantes de la OTAN

Desde su creación, la OTAN posee un reducido número de fuerzas propias activadas en forma permanente, representadas principalmente por los cuarteles generales bajo el mando y control del Supreme Headquarters Allied Powers Europe con sede en Bruselas, Bélgica. Cuando el Consejo del Atlántico Norte acuerda poner en marcha una operación militar, los Estados miembros contribuyen voluntariamente con fuerzas y medios para conformar organizaciones de tarea, las que se disuelven una vez culminado su empleo.<sup>85</sup> Utilizando este mecanismo, la Alianza ha realizado diversos ejercicios conjunto combinados orientados en integrar en fuerzas multinacionales las capacidades multidominio provistas por los medios de los países aliados.

Un ejemplo de estas organizaciones de tarea que ha conformado recientemente la Alianza fue la unidad que participó en el ejercicio POLARIS 2021 en aguas del Mediterráneo, considerado como el entrenamiento que más fuerzas militares haya reunido en la historia de la OTAN. Su objetivo principal fue comprobar la integración de capacidades multidominio de las FF.AA. de Francia, EE.UU., UK., España e Italia. Como parte de la situación ficticia, la fuerza multinacional compuesta por 23 buques, un submarino, 65 aviones y 6.000 militares, se enfrentaban en un conflicto de alta intensidad

a fuerzas hostiles rusas que operaban en los cinco dominios para impedir el libre tránsito por el Mediterráneo.<sup>86</sup>

## Situación en Reino Unido

Durante los últimos años, el Ejército británico ha realizado diversas pruebas experimentales para implementar el concepto de multidominio, combinando capacidades para operar en todos los dominios. El principal exponente para estas actividades de investigación ha sido la 6th. División "Maniobra de información".<sup>87</sup> Esta unidad de armas combinadas se conformó en agosto de 2019 como una de las principales respuestas del Ejército de UK a las MDI. Su cuartel general se encuentra en Upavon, Wiltshire, y posee una fuerza aproximada de 14.500 soldados.<sup>88</sup>

Con el propósito de ser una pieza vital en la institución, se le ha asignado mayores capacidades que a las otras divisiones del Ejército de UK, para que sea apta en operaciones durante la competición, crisis y conflicto, contando en su lista de tropas con el 20 % de las fuerzas operativas de la institución. La unidad posee la autonomía necesaria para realizar operaciones de ciberguerra, guerra electrónica, inteligencia, operaciones de información, operaciones especiales y guerra no convencional.<sup>89</sup> Para ello, cuenta en su lista de tropa con la Brigada de Operaciones Especiales del Ejército y la altamente tecnificada 77th. Brigada.

85 NATO. Allied Command Operations. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52091.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52091.htm). Ingreso el 27 febrero 2023.

86 Global Village Space. How NATO planned a pre-emptive strike on Russia. Disponible en: <https://www.globalvillagespace.com/how-nato-planned-a-pre-emptive-strike-on-russia/#:~:text=One%20of%20the%20largest%20French,Atlantic%20coast%20of%20mainland%20France>. Ingreso el 02 marzo 2023.

87 Ejército de Tierra de España. *Tendencias 2020-2021* Vol. I. Granada, España, MADOC, 2022, p. 38.

88 Army Technology. British Army announces new cyberwarfare division. Disponible en: <https://www.army-technology.com/news/british-army-cyber-warfare-division/>. Ingreso el 02 marzo 2023.

89 NATO: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Cyber Capabilities and MultiDomain Operations in Future High-Intensity Warfare in 2030. Disponible en: [https://ccdcoe.org/uploads/2020/12/8-Cyber-Capabilities-and-Multi-Domain-Operations-in-Future-High-Intensity-Warfare-in-2030\\_ebook.pdf](https://ccdcoe.org/uploads/2020/12/8-Cyber-Capabilities-and-Multi-Domain-Operations-in-Future-High-Intensity-Warfare-in-2030_ebook.pdf). Ingreso el 02 marzo 2023.



La Brigada de Operaciones Especiales del Ejército está compuesta por cuatro batallones de Rangers y el Equipo Conjunto de asesoramiento y entrenamiento contraterrorismo. Declara poseer la capacidad de operar en cualquier parte del mundo, junto a aliados y socios, con la intención de enfrentar a adversarios que representen una amenaza para UK y sus intereses.<sup>90</sup>

Por su parte, la 77th Brigada tiene como misión esencial emplear sus capacidades ofensivas contra adversarios a través de operaciones de información y fuegos no letales. Sus capacidades en inteligencia le permiten analizar redes e identificar oportunidades que puedan ser explotadas por la Brigada de Operaciones Especiales, encontrándose supeditado su empleo principal en apoyo a esa unidad.<sup>91</sup>

Otro importante avance del Ejército de UK en el marco del Plan de Desarrollo Estratégico "Strike", es la futura organización de la institución, que contempla la creación de una unidad tipo denominada "Brigade Combat Teams", que será asignada a las divisiones. El proyecto considera dotarlas con altos grados de autonomía logística, capacidad de fuegos de largo alcance, unidades para acciones ofensivas y defensivas cibernéticas y electrónicas, sistemas aéreos no tripulados, defensa antiaérea de misiles y medios de apoyo a la movilidad.<sup>92</sup>

## Conclusiones

Las FF.AA. de EE.UU., siempre conducidas para estos efectos por su Ejército, fueron las precur-

soras de las operaciones multidominio (MDO), doctrina resultante de 40 años de evolución en los modos de enfrentar al adversario y los cambios evidenciados en el entorno operativo. La primera de estas fue la batalla aeroterrestre, considerada como la doctrina que entregó las bases conceptuales para la futura creación de las MDO, al ser la pionera en establecer la relevancia del empleo conjunto y la integración interagencial. De igual forma, incorporó otros conceptos que se mantienen vigentes, como la degradación de las vulnerabilidades críticas del adversario para afectar su centro de gravedad o que la maniobra debe buscar penetrar el dispositivo enemigo para atacar las unidades en su retaguardia y área profunda, evitando el desgaste de los recursos propios.

Las invasiones de la Federación Rusa a Ucrania el 2014 y 2022 provocaron una alerta en la OTAN y sus Estados miembros sobre los futuros riesgos y amenazas a los que podrían verse expuestos, desencadenando la realización de grandes esfuerzos para desarrollar la doctrina de MDO en un acotado plazo. En este sentido, las FF.AA. de los Estados miembros de la Alianza que han logrado concretar importantes avances en esta materia, además de las de EE.UU., son las de UK, Francia y Países Bajos. La OTAN de igual forma ha realizado distintos entrenamientos de fuerzas de tarea multinacionales en entornos multidominio, en previsión a tener que enfrentar a competidores estratégicos que busquen desestabilizar el orden mundial y atentar contra los intereses de la Alianza.

90 UK Army. The Army Special Operations Brigade. Disponible en: <https://www.army.mod.uk/who-we-are/formations-divisions-brigades/6th-united-kingdom-division/army-special-operations-brigade/>. Ingreso el 04 marzo 2023.

91 UK Army. 77th Brigade Information Operations. Disponible en: <https://www.army.mod.uk/who-we-are/formations-divisions-brigades/6th-united-kingdom-division/77-brigade/>. Ingreso el 04 marzo 2023.

92 Ejército de Tierra de España. (ETE) (2022). *Op. cit.*, pp. 27-28.



Los tipos de unidades que en general se han asignado a las estructuras de fuerza multidominio, ya sea unidad orgánica u organización de tarea, son aquellas que proveen capacidades en las funciones y áreas de mando y control, fuegos letales a largas distancias, defensa antiaérea, operaciones aéreas, inteligencia, ciber ofensivas y defensivas, guerra electrónica, logística, apoyo a la movilidad y contra movilidad.

Actualmente, las únicas FF.AA. que cuentan con unidades orgánicas multidominio son las de EE.UU. y UK, lo que se condice con el hecho que sean reconocidas como las potencias militares más poderosas del mundo. En el caso de EE.UU. ya ha desplegado dos fuerzas de tarea multidominio conjunto y combinada en Asia pacífico y Europa, teniendo en su planificación previsto activar tres unidades más para abarcar todas sus zonas de interés. Por su parte, UK conformó la 6th. División "Maniobra de información" con previsión de empleo en cualquier región del mundo donde se vean comprometidos los intereses del Estado.

Debido a lo establecido en el Tratado del Atlántico Norte, la Alianza solo puede contar con fuerzas militares encuadradas en un reducido número de cuarteles generales. Lo anterior no ha sido impedimento para integrar en fuerza de tarea multinacionales las capacidades multidominio de los países proveedores de fuerza, con el propósito de entrenarlas en ejercicios conjunto combinados enmarcados en situaciones ficticias que simulan una crisis o conflicto en el Frente Este, Mar del Norte o el Mediterráneo, representando al enemigo la Federación Rusa.

En Chile no se han materializado cambios doctrinarios para incorporar elementos de la MDO. Sin embargo, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las instituciones han desarrollado importantes

capacidades en los dominios de ciberespacio y espacio en complemento a las terrestres, aéreas y marítimas, lo que indudablemente en el futuro facilitaría avanzar en la asimilación de esa innovadora doctrina. Ante la eventualidad de resolverse ciertos elementos de las MDO, siempre en concordancia con las particularidades del caso nacional, se estima que el EMCO debiese liderar el proceso al ser responsable, por una parte, de la generación de la doctrina conjunta y, por otra, de la conducción de las operaciones militares en el país.

## Bibliografía

- Agencia de la ONU para los refugiados. Guerra de Vietnam: resumen y principales consecuencias. Disponible en: <https://eacnur.org>.
- Army Technology. British Army announces new cyberwarfare division. Disponible en: [Disponible en: https://www.army-technology.com](https://www.army-technology.com).
- BAXTER, Steven. *Arab Israeli War October 1973, Lessons Learned, Lessons Forgotten*. Naval War College, Newport, US, Digital Publications Naval War College, 1994.
- BBC News. 15 años de la guerra de Irak: ¿quiénes justificaron y quiénes se opusieron al inicio de la invasión que dividió al mundo? Disponible en: <https://www.bbc.com>.
- BBC News. Atentados del 11 de septiembre: la historia detrás de la icónica imagen del hombre cayendo de una de las Torres Gemelas. Disponible en: <https://www.bbc.com>.
- BBC News. Muro de Berlín: por qué cayó hace 30 años y cómo su desaparición cambió el mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com>



- BENSON, Bill. "Operaciones terrestres unificadas: La evolución de la doctrina del Ejército para lograr el éxito en el siglo XXI". Kansas, Estados Unidos. *Military Review*, 2012.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). Satélite de observación de la Tierra FASat-Charlie. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn>.
- Congressional Research Service. The Army's Multi-Domain Task Force (MDTF). Disponible en: <https://crsreports.congress.gov>.
- Consejo de la UE (2016) Cumbre de la OTAN, Varsovia (Polonia), 8 y 9 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu>.
- CATON, Jeffrey. *The Land, Space, and Cyberspace Nexus: Evolution of the Oldest Military Operations in the Newest Military Domains*. US Army War College, 2018.
- DAVIS II, Robert. *The Challenge of Adaptation: The U.S. Army in the Aftermath of Conflict, 1953-2000, Long War Occasional*. Combat Studies Institute Press. Fort Leavenworth, Estados Unidos, 2010.
- Ejército de Tierra de España (ETE) (2022) *Tendencias 2020-2021*. Vol. I. Granada, España, MADOC.
- Estado Mayor de la Defensa de España (2020) Nota conceptual operaciones multi-dominio. Madrid, España, Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos.
- Estado Mayor de la Defensa de España (2021) *Glosario de terminología de uso conjunto*. Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, España.
- GARCÍA, Paloma. *Teoría breve de relaciones internacionales*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2006.
- Global Fire Power. 2023 Military Strength Ranking. Disponible en: <https://www.globalfirepower.com>.
- Global Village Space. How NATO planned a preemptive strike on Russia. Disponible en: <https://www.globalvillagespace.com>.
- HAGEL, Chuck. Conferencia dada en el "Reagan National Defense Forum Keynote". Disponible en: <https://www.defense.gov>.
- History. Blitzkrieg. Disponible en: <https://www.history.com/topics/world-war-ii/blitzkrieg#blitzkrieg-definition>.
- History National Geographic. La Batalla de Midway, japoneses contra norteamericanos en la segunda guerra mundial. Disponible en: <https://historia.nationalgeographic.com.es>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *El papel de los Think Tanks en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de defensa*. Madrid, España, Imprenta Ministerio de Defensa, 2013.
- Joint Chiefs of Staff. *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*. Washington DC, US, The Pentagon, 2012.
- Ministere des Armees (2020) *JC-01 French Armed Forces Employment Concept*. Bordeaux, Francia.
- Ministere des Armees (2021) *JC-0.1.1 Joint M2MC concept*. Bordeaux, Francia.



- Ministry Defence of Netherlands (2020) *Defence Vision 2035: Fighting for a safer future*. La Haya, Países Bajos, Ministerio de Defensa.
- NATO (2017) *AJP-01 Doctrina aliada conjunta*. Edición E, Versión 2017. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN.
- NATO (2022) *Strategic Concept*. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN.
- NATO–MCDC (2022a) *Multi-Domain Multinational Understanding*. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN.
- NATO–MCDC. (2022b) *Multi-Domain Multinational Understanding; Anexo A*. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN.
- NATO. Allied Command Operations. Disponible en: <https://www.nato.int>.
- NATO. Multi-Domains Operations Conference – What We Are Learning. Disponible en: <https://www.act.nato.int>.
- NATO. Multi-Domain Operations: Enabling NATO to Out-pace and Out-think its Adversaries. Disponible en: <https://www.act.nato.int>.
- NATO: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Cyber Capabilities and MultiDomain Operations in Future High-Intensity Warfare in 2030. Disponible en: <https://ccdcoe.org>.
- LAGUNA, Rodrigo. "El nuevo Concepto estratégico de la OTAN". Algunas reflexiones. Santiago, Chile. *Revista Escenarios Actuales*. Año 27, N° 3, noviembre, 2022.
- LEÓN, Pablo. "La Batalla Multi-Dominio". Santiago, Chile. *Revista Escenarios Actuales*. Año 22, N° 2, octubre, 2017.
- PERKINS, David. "La batalla por el multidominio: Impulsando el cambio para ganar en el futuro". Kansas, Estados Unidos. *Military Review*. Tomo 73, número 1, primer trimestre 2018.
- PERKINS, David (2018b) "Preparándonos para combatir hoy: Las Operaciones Multidominio y el Manual de Campaña 3-0". Kansas, Estados Unidos. *Military Review*. Tomo 73, número 3, tercer trimestre 2018.
- PERKINS, David (2018c) Sustaining Multi-Domain Battle: An interview with Gen. David Perkins. Disponible en: <https://www.army.mil>.
- Royal Netherlands Army. *Information driven operations for the Royal Netherlands Army: Manoeuvring in the information environment*. La Haya, Países Bajos, Ministerio de Defensa, 2021.
- The Lightning Press. JFODS5-1. *The Joint Forces Operations & Doctrine*. SMARTbook, Ed. 5th. Lakeland, US., 2019.
- The New York Times. Guerra en Afganistán: cronología de una guerra de dos décadas. Disponible en: <https://www.nytimes.com>
- UK Army. The Army special operations Brigade. Disponible en: <https://www.army.mod.uk>.
- UK Army. 77th Brigade information operations. Disponible en: <https://www.army.mod.uk>.
- UK Ministry of Defence (2020) JCN 1/20 Multi-Domain Integration. Bristol, Gran Bretaña.
- UK Ministry of Defence (2020) *JDP 0-01 UK Defence Doctrine*. Bristol, Gran Bretaña.



- United States Army (1981) TRADOC Pamphlet 525-5: *The AirLand Battle and Corps 86*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (1983) *FM 100-5 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2001) *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2006) *FM 3-24 Counterinsurgency*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2008) *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2011) *ADP 3-0 Unified land operations*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2017a) *Multidomain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century 2025-40 V.1.0*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2017b) *MDTF; Operational and Organizational Concept*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2018a) 525-3-1 *The US Army in Multi-Domain Operations 2028*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2018b) *The Army Strategy*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army. Chief of Staff (2021) Paper #1 *Army Multi-Domain Transformation: Ready to win in Competition and Conflict*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army (2022) *FM 3-0 Operations*. Washington DC, US, Department of the Army.
- United States Army. Understanding the Army's structure. Disponible en: <https://www.army.mil/organization/>
- United States Army. Europe and Africa. 2nd Multi-Domain Task Force. Disponible en: <https://www.europeafrica.army.mil>.
- West Point; Modern War Institute. What the army's return to large-scale operations means for the intelligence warfighting function. Disponible en: <https://mwi.usma.edu>.
- WÓJTOWICZ, Tomasz. *Multi-domain Battle. New doctrine of the United States Armed Forces*. War Studies University, Rembertów, Poland, Digital Publications, 2019.
- WORK, Robert. Conferencia dada en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EE.UU. Disponible en: <https://www.defense.gov>.

# "Disuasión integrada", el nuevo concepto estratégico de EE. UU. Sus efectos en la interoperabilidad militar de la región, desafíos y oportunidades para nuestro Ejército

Coronel Aldo Vergara Sierra<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo busca describir el nuevo concepto estratégico que acaba de establecer la reciente Estrategia de Seguridad Nacional y Estrategia de Defensa Nacional de EE. UU. y que forma la piedra angular de su estructura de seguridad y defensa, nos referimos a la "disuasión integrada". En tal sentido también abordaremos sus alcances globales y particularmente sus efectos en la interoperabilidad militar en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica junto a los desafíos y oportunidades que presenta para nuestro Ejército.

## Abstract

This article seeks to describe the new strategic concept that has just been established by the recent US National Security Strategy and National Defense Strategy which form the cornerstone of its security and defense structure, we refer to Integrated Deterrence. In this sense, we will also address its global effects and particularly its effects on Center America, the Caribbean and South America's military interoperability in conjunction with challenges and opportunities that represent for our Army.

1 Oficial de Ejército, licenciado en Ciencias Militares, especialista de Estado Mayor, magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica en la Academia de Guerra del Ejército, diplomado en Proyectos de Defensa Academia Politécnica Militar, profesor Militar de Academia en la asignatura de Inteligencia y Táctica y Operaciones, actualmente se desempeña como oficial de Enlace en el Ejército Sur de EE. UU. y Departamento Militar de Texas.



### Palabras clave

Disuasión integrada  
Conflictos armados  
Cooperación  
Alianzas  
Instrumentos del poder nacional

### Keywords

Integrated deterrence  
Armed conflicts  
Cooperation  
Alliances  
Instruments of national power.



## Introducción

En la actualidad el mundo se enfrenta a un convulsionado escenario internacional con una alta incertidumbre que presenta para los Estados-nación una serie de amenazas y desafíos que afectan directamente sus intereses, tales como conflictos armados producto de disputas territoriales, pandemias, crisis económica y de cohesión social, inmigración ilegal, crimen organizado, narcotráfico y cibercrimen, terrorismo, contaminación y cambio climático, catástrofes naturales, etc. En consecuencia, algunos países más desarrollados han estado generando las políticas públicas para poder hacerles frente de la mejor forma posible y dentro de ellos, EE. UU., a través de su Departamento de Defensa (DoD), publicó a fines del año pasado su nueva Estrategia de Defensa Nacional (NDS) y Estrategia de Seguridad Nacional (NSE) con las siguientes prioridades:

1. La defensa de EE. UU., debido al creciente ritmo de la amenaza multidominio representada por China.<sup>2</sup>
2. La disuasión frente a ataques estratégicos contra EE. UU., sus socios y aliados.<sup>3</sup>
3. La disuasión al potencial agresor, a través de la preparación para prevalecer en el conflicto cuando sea necesario, priorizando los desafíos de China en la región del Indo Pacífico y de Rusia en Europa oriental.<sup>4</sup>
4. El desarrollo de una fuerza conjunta resiliente y un sistema de defensa holístico.<sup>5</sup>

Asimismo, se definieron tres formas básicas para llevar a cabo estas prioridades:

1. Desarrollo de campañas que fortalezcan la disuasión y permitan obtener ventajas frente a una amplia gama de acciones coercitivas de potenciales adversarios. Para lo anterior EE. UU. operará fuerzas y sincronizará sus esfuerzos, alineando sus actividades con otros instrumentos del poder nacional, para socavar las formas agudas de coerción de sus adversarios, complicando los preparativos militares de estos y desarrollando las capacidades de combate propias junto a sus aliados y socios.<sup>6</sup>
2. Construir ventajas duraderas para esta futura fuerza conjunta y combinada, exigiendo emprender transformaciones para acelerar el desarrollo de la fuerza, obteniendo nuevas tecnologías en forma más rápida, a través de inversiones no solo en este ámbito, sino que también en la preparación de recursos humanos.<sup>7</sup>
3. Lograr una disuasión integrada, desarrollando y combinando fortalezas para lograr el máximo efecto, trabajando en todos los dominios de combate, teatros y dimensiones, en coordinación con otros instrumentos del poder nacional y especialmente junto a una importante red de alianzas y asociaciones de cooperación. Lo anterior respaldada por fuerzas creíbles en el combate y por un elemento de disuasión nuclear seguro y eficaz.<sup>8</sup>

---

2 U.S. Department of Defense. National Defense Strategy, 2022, p. 15. Disponible en: [media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-National-Defense-Strategy-npr-mdr.pdf](https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-National-Defense-Strategy-npr-mdr.pdf).

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 U.S. Department of Defense. Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy, 2022, p. 2. Disponible en: [media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/2022-nds-fact-sheet.pdf](https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/2022-nds-fact-sheet.pdf).

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.



Imagen N° 1: Portada de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional y la nueva Estrategia de Defensa Nacional de EE. UU.

**Fuente:** <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-National-Defense-Strategy-npr-mdr.pdf> p.1

1. Fuerzas creíbles en combate, a través de las operaciones multidominio, demostrando capacidad para actuar en los escenarios terrestre, aéreo, marítimo, ciber y espacial.<sup>10</sup>
2. Alianzas y asociaciones mutuamente beneficiosas mediante operaciones combinadas realizadas por, con y a través de sus socios siempre que sea posible.<sup>11</sup>

En consecuencia, al incorporar perspectivas, competencias y acciones de aliados y socios en la planificación y las operaciones militares, se construyen ventajas duraderas para responder al "llamado a la acción".<sup>12</sup>

Teniendo en consideración la conceptualización clásica de estrategia que determina la articulación de los fines, modos y medios, este nuevo concepto de disuasión integrada se podría definir como el modo que considera el desarrollo y la combinación de medios para lograr el máximo efecto sobre fines determinados, trabajando de la mejor forma posible en todos los dominios de la guerra, los distintos teatros de operaciones, los diferentes espectros del conflicto junto a otros instrumentos del poder nacional de EE. UU. (DIME),<sup>9</sup> que consideran al resto de los ámbitos de acción, y finalmente una red de alianzas y asociaciones con Estados amigos.

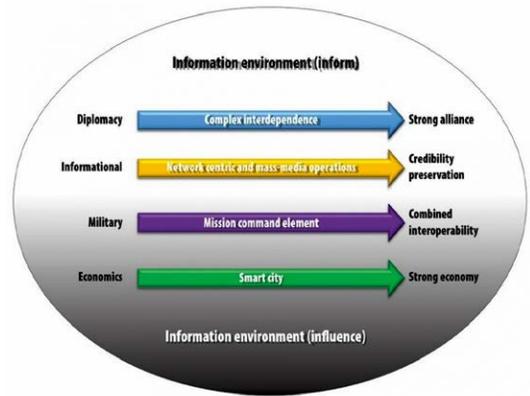


Imagen N° 2: Instrumentos del poder nacional de EE. UU. y sus alcances.

**Fuente:** [https://www.army.mil/article/201352/commanding\\_in\\_multi\\_domain\\_formations](https://www.army.mil/article/201352/commanding_in_multi_domain_formations)

## Disuasión integrada

Para lo anterior, la disuasión integrada se basa en dos aspectos claves:

<sup>9</sup> Diplomático, información, militar y económico.

<sup>10</sup> Presentación del comandante del Ejército Sur de EE. UU. al jefe del Estado Mayor del Ejército de Chile en la reunión bilateral de Estados Mayores en San Antonio, Texas, el 31 de agosto de 2022, p. 4.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.



tras más amplias sean las nuevas estrategias de estos actores, significará que no podrán ser enfrentadas descansando solamente en las tradicionales fuerzas convencionales y de disuasión nuclear.

Esta nueva Estrategia de Defensa Nacional de EE. UU. se basa sobre la disuasión integrada, que considera la combinación de capacidades para convencer a potenciales adversarios que el costo de sus actividades hostiles sobrepasa sus beneficios, lo que implica:

1. **Dominios de integración transversal**, reconociendo que las estrategias de los competidores de EE. UU. operan a través de dominios militares (terrestre, aéreo, marítimo, ciber y espacial) y no militares (económico, tecnológico e información).<sup>13</sup>
2. **Integración a través de regiones**, entendiéndose que las ambiciones expansivas de los competidores de EE. UU. se combinan con sus capacidades en desarrollo para amenazar los intereses de EE. UU. en regiones claves y en su propio territorio.<sup>14</sup>
3. **Integración a través del espectro del conflicto**, para prevenir a los competidores de alterar el *estatus quo* mediante medios que dañen los intereses vitales de EE. UU., mientras se permanece bajo los límites de un conflicto armado.<sup>15</sup>
4. **Integración a través del Gobierno de EE. UU.**, para apoyar la completa formación de posiciones ventajosas del país, desde

la diplomacia, Inteligencia y herramientas económicas para asegurar la asistencia y resoluciones que impliquen el uso de la fuerza.<sup>16</sup>

5. **Integración con aliados y socios**, a través de inversiones en interoperabilidad y desarrollo de capacidades conjuntas, planificación en forma cooperativa y coordinada junto a actividades económicas y diplomáticas.<sup>17</sup>

La disuasión integrada requiere de una más efectiva coordinación, red de trabajo e innovación para que cualquier potencial adversario entienda que, pese a la presión que ejerza sobre un dominio en particular, EE. UU. podrá responder en muchos otros ámbitos también, lo que deberá aumentar la tradicional credibilidad del combate convencional y capacidades estratégicas, permitiendo mejorar la configuración de las percepciones de riesgo del adversario y los costos de accionar contra los principales intereses de EE. UU., en cualquier momento y a través de cualquier dominio.<sup>18</sup>

Asimismo, a continuación, describiremos algunos ejemplos de actividades combinadas que las Fuerzas Armadas (FAs) de EE. UU. realizan con sus aliados de la región de Latinoamérica y el Caribe y que contribuyen a operacionalizar y llevar a la práctica este nuevo concepto. Asimismo, si bien es cierto dichos eventos se realizan desde hace algunos años, estos se han potenciado por este nuevo énfasis que ha impulsado recientemente el Gobierno de EE. UU.

---

13 *Ibidem*, p. 22.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.



## Panamax<sup>19</sup>

Este ejercicio de planificación, encuadrado en lo que se denomina un CPX<sup>20</sup> y ambientado en la protección del Canal de Panamá, se desarrolla bianualmente desde el año 2003 y se caracteriza por desarrollar y mantener las relaciones de las fuerzas armadas de países socios en la región para que puedan alcanzar sus objetivos comunes, incrementando la cooperación y mejorando el entendimiento mutuo, siendo Chile uno de sus primeros integrantes. Es organizado por el SOUTHCOM<sup>21</sup> e involucra a representantes de 20 países aliados de EE. UU. en Latinoamérica y el Caribe. El año pasado EE. UU. se desempeñó como país anfitrión de la totalidad de las componentes donde Chile participó, con una delegación de 11 efectivos, entre el 1 y el 12 de agosto del 2022.



Imagen N° 3: Instrucciones en el HQ de la Fuerza Multinacional del Sur (MNFS) durante el ejercicio PANAMAX 2022 en Fort Sam Houston, Texas, EE.UU.

**Fuente:** Oficina de RR.PP., Ejército Sur de EE.UU.

Asimismo, es importante señalar que, inéditamente, fueron oficiales de estado mayor chilenos quienes

ocuparon puestos claves de este HQ<sup>22</sup> (2° comandante, jefe de estado mayor (JEM), oficial J-3 de la Fuerza Multinacional del Sur), lo que evidencia una importante señal de confianza de EE. UU.

En consecuencia, este entrenamiento es un ejemplo de la importancia que las FAs de EE. UU. le asignan a la interoperabilidad y cooperación con sus socios y aliados en la región frente a amenazas comunes, tales como el terrorismo, crimen organizado, cibercrimen y narcotráfico, entre otros, que podrían afectar a una trascendente infraestructura crítica del comercio marítimo global.

## Southern Vanguard 2021<sup>23</sup>

Ejercicio de entrenamiento combinado encuadrado en lo que se denomina un CTREX<sup>24</sup> y ambientado en diversos escenarios. Se desarrolla anualmente en diferentes países de Sudamérica, es organizado por el ARSOUTH<sup>25</sup> e involucra a representantes de los ejércitos de países aliados de EE. UU. en esta región. Entre el 18 al 31 de agosto del 2021 Chile se desempeñó por primera vez como país anfitrión de este exitoso ejercicio, desarrollado en terrenos nevados de la localidad de Portillo, con la participación de una compañía de la 10ª División de Montaña del Ejército de EE. UU. y medios humanos y materiales de la III División de Montaña (DIVMÑA) de Chile. Asimismo, a juicio del delegado del Centro de Lecciones Aprendidas del ARSOUTH, el *lieutenant colonel* (Ltc) (R) Paul K. Warman: "Estos ejercicios entregan oportunidades para mejorar la interoperabilidad en el nivel táctico con significancia

19 Ejercicio Panamá.

20 Command Post Exercise: Ejercicio de Puesto de Mando.

21 South Command: Comando Sur de Estados Unidos.

22 Head Quarter: Cuartel General.

23 Vanguardia del Sur 2021.

24 Ejercicio de entrenamiento combinado.

25 Army South: Ejército Sur de Estados Unidos.



operacional y estratégica. Asimismo, se desarrollan relativamente a un bajo costo, con un alto impacto demostrativo de disuasión integrada frente a las amenazas comunes en Latinoamérica y el Caribe".<sup>26</sup>



Imagen Nº 4: Término del ejercicio Southern Vanguard 2021, en Portillo, Chile.

**Fuente:** Dirección de Comunicaciones del Ejército de Chile (DIRECOM).

acciones directas, reconocimientos especiales, operaciones de rescate, y de asistencia militar en escenarios terrestres, marítimos y aéreos.



Imagen Nº 5: Ejercicio Southern Star 2022. Peldehue, Chile.

**Fuente:** Dirección de Comunicaciones del Ejército de Chile (DIRECOM).

## Southern Star 2022<sup>27</sup>

Este ejercicio de entrenamiento conjunto y combinado de Fuerzas Especiales se desarrolló entre el 16 y el 26 de agosto del 2022 en la zona central de Chile. Fue organizado por el COPE<sup>28</sup> e involucró a representantes de Chile y Estados Unidos, con la participación de más de 1.350 efectivos. Esta iniciativa estuvo planteada con base en un entrenamiento de SOFs,<sup>29</sup> en el marco de una situación ficticia de imposición de la paz, que permitió ejecutar operaciones que incrementaron la interoperabilidad conjunta entre fuerzas de diferentes instituciones locales con aquellas combinadas con fuerzas extranjeras del SOCSOUTH,<sup>30</sup> tales como

## Conference of American Armies (CAA)<sup>31</sup>

Este es un organismo militar multilateral creado en 1960, su propósito es el análisis, debate e intercambio de ideas y experiencias relacionadas con materias de interés común en el ámbito de la defensa, para acrecentar la colaboración e integración entre los ejércitos y contribuir desde el punto de vista del pensamiento militar a la seguridad y al desarrollo democrático de los países miembros.<sup>32</sup>

Asimismo, este medio, a través de estas actividades profesionales, busca construir y fortalecer las relaciones entre los Ejércitos de América como un fin principal.

26 Disponible en: [Api.army.mil/e2/c/downloads/2022/10/14/37309008/22-716.pdf](https://api.army.mil/e2/c/downloads/2022/10/14/37309008/22-716.pdf), p. 10.

27 Estrella Austral, 2022.

28 Comando de Operaciones Especiales.

29 Special Operations Force.

30 Southern Special Operations Command.

31 Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA).

32 Disponible en: [www.redcea.com](http://www.redcea.com)



## CAA Membership



2

Imagen 6: Miembros de la Conferencia de Ejércitos Americanos en la actualidad.

Fuente: Oficina de enlace de la CEA con el Ejército Sur de EE. UU.

En consecuencia, se desprende que el trabajo de la CAA es analizar, debatir, compartir ideas y experiencias, identificando materias de interés mutuo, concepto que permite la inclusión a futuro de todas las temáticas que se encuadren

en el citado aspecto. Asimismo, aumentar la colaboración e integración entre los ejércitos, determinando los aspectos comunes existentes entre ellos y las iniciativas prácticas para mejorar la interoperabilidad de la fuerza.



## CAA Host Armies Permanent Executive Secretariat of the CAA (PESCAA) 1991 - 2025



Year	Cycle	Host
2024-25	XXXVI	Mexico
2022-23	XXXV	Brazil
2020-21	XXXIV	Argentina
2018-19	XXXIII	Dominican Republic
2016-17	XXXII	United States
2014-15	XXXI	Colombia
2012-13	XXX	Mexico
2010-11	XXIX	Peru
2008-09	XXVIII	Argentina
2006-07	XXVII	Brazil
2004-05	XXVI	Argentina
2002-03	XXV	Canada
2000-01	XXIV	Chile
1998-99	XXIII	Bolivia
1996-97	XXII	Ecuador
1994-95	XXI	Argentina
1992-93	XX	Brazil
1990-91	XIX	United States

Legend: US 9 x Host    Argentina 6 X Host    - 34<sup>th</sup> Cycle PESCAA (until Nov 2021)    Brazil 4 X Host    - 35<sup>th</sup> Cycle PESCAA (Upcoming)

4

Imagen 7: Ejércitos anfitriones de la Conferencia de Ejércitos Americanos. Secretaría ejecutiva permanente de la CEA (1991-2025).

Fuente: Oficina de enlace de la CEA con el Ejército Sur de EE. UU.



La secretaría permanente de la CEA tiene ciclos de dos años y es rotativa entre sus miembros. En la actualidad el Ejército de Brasil se encuentra presidiéndola.



### 35<sup>th</sup> Cycle Events and Hosts



Host	Event	Theme	Dates
Brazil	Ceremony	Inaugural Ceremony of the 35 <sup>th</sup> CAA Cycle	18-21 Apr 2022
Mexico	Specialized Conference	"Transformation processes of the CAA Armies, objectives and perspectives"	22-27 May 2022
USA	Specialized Conference	"Interoperability and strategic planning"	18-22 Jul 2022
Brazil	Exercise	"Exercise Planning – Ad Hoc Committee"	12-16 Sep 2022
Argentina	Specialized Conference	"The CAA in the context of cyber -security and defense."	7-11 Nov 2022
Guyana- USA	Specialized Conference	"Balance between available resources, new technologies and business opportunities."	13-17 Feb 2023
Nicaragua	Specialized Conference	"The challenges in security and defense in the XXI century."	17-21 Apr 2023
Chile	Specialized Conference	"Modernization processes and development of new doctrines"	12-16 Jun 2023
Brazil	Exercise	Field Exercise - with troops.	14-18 Aug 2023
Brazil	Preparatory Conference	"Preparatory Conference"	18-22 Sep 2023
Brazil	Commanders Conference	"Conference of Commanders of American Armies."	6-10 Nov 2 - 23

Imagen N° 8: Ejércitos anfitriones, eventos y temáticas de los seminarios del 35º ciclo de la Conferencia de Ejércitos Americanos.

Fuente: Oficina de enlace de la CEA con el Ejército Sur de EE. UU.

Finalmente, es importante hacer presente que las temáticas que se tratan en estos seminarios en la actualidad han evolucionado desde una concepción más tradicional al mejoramiento de las capacidades para actuar en forma combinada, a través de la modernización y entrenamiento para facilitar el enfrentamiento de amenazas emergentes.

### Visión del secretario de Defensa de EE. UU.

Desde la perspectiva del nivel político, es importante señalar que a fines de julio del año pasado se desarrolló la cumbre de ministros de Defensa de las Américas en Brasilia, donde el actual secretario

de Defensa de EE. UU., Lloyd J. Austin, posicionó el nuevo concepto estratégico de disuasión integrada. Asimismo, señaló: *"Estoy especialmente complacido de que esta conferencia de ministros de las Américas haya elegido discutir el tema de la disuasión integrada. Esto es fundamental para la Estrategia de Defensa Nacional de mi Departamento. La disuasión integrada significa trabajar sin problemas en todos los dominios, teatros y todo el espectro del conflicto. Significa trabajar en estrecha colaboración con nuestra red inigualable de aliados y socios."*<sup>33</sup> Lo anterior deja de manifiesto la voluntad política del Gobierno de EE. UU. en difundir e internalizar este nuevo concepto en la región. También expresó: *"Me complace anunciar que, en*

33 Disponible en: <https://usembassy.gov/pt/discurso-do-secretario-de-defensa-dos-eua-lloyd-j-austin-iii-na-15a-conferencia-de-ministros-da-defensa-das-americas/>, p. 2.

el año fiscal 2023, el Departamento de Defensa de EE. UU. asignará más de U\$115 millones en fondos a nuestros socios en América Latina y el Caribe. Eso impulsará nuestra inversión en cooperación en seguridad en el hemisferio a más de U\$500 millones desde 2020".<sup>34</sup> En consecuencia dio a conocer los montos comprometidos para el financiamiento de estas iniciativas en la región y que permitirán su materialización.



Imagen N° 9: XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Brasilia, Brasil.

**Fuente:** <https://usembassy.gov/pt/discurso-do-secretario-de-defensa-dos-eua-loyd-j-austin-iii-na-15a-conferencia-de-ministros-da-defensa-das-americas/>

En tal sentido, la declaración final de esta conferencia fue muy relevante al integrar plenamente el concepto de disuasión integrada como marco para mantener la paz y estabilidad en la región, el que se busca introducir e implementar en otros ámbitos colectivos en Europa a través de la EUCOM-NATO<sup>35</sup> y en el área del Asia Pacífico a través del PACOM.<sup>36</sup> Por otra parte, es importante señalar que este nuevo paradigma fue desarro-

llado por el actual subsecretario de Políticas de Defensa del DoD, Colin Kahl, quien también fue exasesor de seguridad del presidente Obama, y que expresó: "Estar integrados con nuestros aliados y socios son la verdadera ventaja asimétrica que EE. UU. tiene sobre cualquier otro competidor o potencial adversario".<sup>37</sup> Lo anterior exige un análisis exhaustivo en la determinación de las áreas claves para el desarrollo del país, es decir la protección de la infraestructura crítica entre las que se encuentran las finanzas, energía, economía y la amenaza climática. Esto debe ser abordado con un enfoque holístico, como un todo, por parte del Estado y liderado por el gobierno de turno. En tal sentido Kahl también plantea que: "En consecuencia, debe integrar todos los instrumentos del poder nacional, a todos los Comandos de Combate en todos los dominios (convencional, nuclear, cibernéticos, espacial e informativo), el gobierno, aliados y socios. Tenemos que trabajar junto a nuestros aliados y socios para que nuestros adversarios sepan que no solo están enfrentando a EE. UU., sino que están enfrentando a una coalición de países que están comprometidos a defender un orden internacional basado en reglas".<sup>38</sup>

## Visión del SOUTHCOM

La actual comandante del SOUTHCOM, general Laura Richardson, señaló en el último seminario de "Mujeres, Paz y Seguridad", desarrollado en Guayana en agosto del 2022: "La importancia de la disuasión integrada para enfrentar las amenazas a la seguridad en Latinoamérica, debe ser materializada por una fuerte red de socios y aliados que englobe a las fuerzas de defensa y seguridad,

34 *Ibidem*.

35 Comando de Combate Europeo/Organización del Tratado del Atlántico Norte.

36 Pacific Command.

37 Disponible en: <https://www.cenae.org/argentina-y-chile-en-alerta-por-la-nueva-idquoidardquo-militar-de-EE.-UU.html>, p. 2

38 Disponible en: <https://surcosdigital.com/la-disuasion-integrada-y-america-latina/>, p. 2



NGOs, industrias, etc., todos trabajando en conjunto para a una Latinoamérica y Caribe libre, segura y próspera... sin descansar solamente en la fortaleza militar de EE. UU. para prevenir eventuales ataques adversarios".<sup>39</sup> Asimismo expresó: "Las amenazas y desafíos que tenemos están siendo más innovadoras, por lo que es mejor que trabajemos en conjunto para hacernos más fuertes, haciendo de nuestro vecindario un lugar más seguro. Debemos hacerlo porque somos países afines y creemos en el poder de las alianzas".<sup>40</sup> Esto último deja de manifiesto el alto compromiso militar por parte de EE. UU. en la región de Latinoamérica y el Caribe para operacionalizar y desarrollar una disuasión integrada con sus socios y aliados para enfrentar desafíos y amenazas comunes, estando perfectamente alienado con las directrices políticas entregadas por el Departamento de Defensa y que fueron expuestas previamente por el secretario de Defensa en la XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Brasilia.



Imagen N° 10: Seminario "Mujeres, Paz y Seguridad" 2022, en Guayana.

**Fuente:** <https://newsroom.gy/2022/08/30/integrated-deterrence-important-to-confront-security-threats-in-the-western-hemisphere/>

## Conclusiones

La implementación de este nuevo concepto en las recientes estrategias de seguridad y defensa de EE. UU. obedece a su creciente necesidad de articular los medios (los instrumentos de poder nacional) para cumplir sus fines y de esta forma poder enfrentar los desafíos y amenazas que están afectando sus intereses nacionales en el escenario mundial. Lo anterior bajo una concepción integral y de multidominio. En consecuencia, este aspecto ya está teniendo un importante efecto en las relaciones con sus aliados y socios y particularmente en la región de Latinoamérica y el Caribe, lo que ha potenciado las actividades de cooperación entre las fuerzas armadas en el ámbito de la capacitación y entrenamiento combinado que ya existen desde hace varios años.

Finalmente, se estima que esta coyuntura y nuestra sobresaliente participación en recientes actividades militares combinadas con EE. UU., representan importantes desafíos y oportunidades para que nuestras fuerzas armadas, y particularmente nuestro Ejército, aprovechen de incrementar los vínculos de cooperación y perfeccionamiento con esta potencia global, en su condición de principal socio estratégico militar, debido a que poseemos ventajas comparativas respecto de otras fuerzas de la región y que nos benefician directamente, como son el uso de la doctrina operacional en todos nuestros procesos de planificación y conducción militar, tácticas, técnicas y procedimientos comunes y la formación idiomática de nuestros oficiales y suboficiales que facilitan el trabajo combinado y la interoperabilidad de nuestras fuerzas.

39 Disponible en: <https://newsroom.gy/2022/08/30/integrated-deterrence-important-to-confront-security-threats-in-the-western-hemisphere/> p. 2

40 *Ibidem*.



## Bibliografía

National Security Strategy (EE. UU.: White House, 2022).

National Defense Strategy (EE. UU.: DoD, 2022).

Presentación del comandante del Ejército Sur de EE. UU. al JEMGE en la reunión bilateral de Estados Mayores en San Antonio, Texas, el 31 de agosto del 2022.

## Fuentes de Internet

Whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

U.S. Department of Defense. National Defense Strategy, 2022. Disponible en: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-National-Defense-Strategy-npr-mdr.pdf>

U.S. Department of Defense. National Defense Strategy, 2022. Disponible en: [media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-National-Defense-Strategy-npr-mdr.pdf](https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-National-Defense-Strategy-npr-mdr.pdf)

[gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/2022-nds-fact-sheet.pdf](https://www.army.mil/article/201352/commanding_in_multi_domain_formations)

[https://www.army.mil/article/201352/commanding\\_in\\_multi\\_domain\\_formations](https://www.army.mil/article/201352/commanding_in_multi_domain_formations)

[Api.army.mil/e2/c/downloads/2022/10/14/37309008/22-716.pdf](https://api.army.mil/e2/c/downloads/2022/10/14/37309008/22-716.pdf)

[www.redcea.com](https://www.redcea.com)

<https://usembassy.gov/pt/discurso-do-secretario-de-defensa-dos-eua-lloyd-j-austin-iii-na-15a-conferencia-de-ministros-da-defensa-das-americas/>

<https://www.cenae.org/argentina-y-chile-en-alerta-por-la-nueva-idquoidardquo-militar-de-EE.UU..html>

<https://surcosdigital.com/la-disuasion-integrada-y-america-latina/>

<https://newsroom.gy/2022/08/30/integrated-deterrence-important-to-confront-security-threats-in-the-western-hemisphere/>



# Ciberseguridad: un desafío para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Chile 2023, la experiencia de Brasil

Teniente Coronel Nicolás Kaiser Onetto<sup>1</sup>

## Resumen

Los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de 2023 representan un importante desafío para el Estado de Chile, no solo porque es el mayor evento realizado posterior al Mundial del 62 o porque hay una gran cantidad de recursos comprometidos, sino porque las actuales condiciones del entorno de seguridad podrían afectar el normal desarrollo, el bienestar de competidores y público en general que asiste. La seguridad de los juegos no solo se puede abordar desde una perspectiva tradicional, también se debe considerar el ciberespacio como un dominio a ser afectado. Brasil, entre los años 2007 y 2016, tuvo la responsabilidad de organizar varios eventos de las características de Santiago 2023, acumulando una vasta experiencia desde la perspectiva de este dominio. La ciberseguridad de los Juegos requiere de una planificación y coordinación que permita la adecuada articulación de los modos y medios en función del fin, que es el buen desarrollo. Considerando la poca experiencia de Chile en estos tipos de eventos, se busca extraer lecciones de las acciones ejecutadas por Brasil para enfrentar las amenazas al ciberespacio.

## Abstract

The 2023 Pan American and Para Pan American Games represent an important challenge for the State of Chile, not only because it is the largest event held after the '62 World Cup or because there is a large amount of resources committed, but also because the current conditions of the security environment could affect the normal development, the welfare of competitors and



### Palabras clave

Ciberseguridad  
Ciberdefensa  
Panamericanos  
Parapanamericanos  
Evento mayor

### Keywords

Cyber security  
Cyber defense  
Panamerican games  
Para Panamerican games  
Major event

1 Oficial de Ejército, licenciado en Ciencias Militares, especialista de Estado Mayor, magíster en Ciberseguridad en la Universidad Adolfo Ibáñez y magíster en Ciencias Militares. Actualmente se desempeña como asesor de Estado Mayor en la Conferencia de Ejércitos Americanos en el Estudio Especializado de Inteligencia en Brasil. Email. nicolas.kaiser@ejercito.cl .

general public attending. Games security cannot only be approached from a traditional perspective, cyberspace must also be considered as a domain to be affected. Brazil between 2007 and 2016 had the responsibility of organizing several events of the characteristics of Santiago 2023, accumulating a vast experience from the perspective of this domain. Cybersecurity of the Games requires planning and coordination that allows the proper articulation of ways and means in terms of the end, which is the good development. Considering the little experience of Chile in these types of events, through the description of the experiences of Brazil, we seek to extract experiences in terms of the considerations that should be taken into account with respect to an eventual participation of the Armed Forces in the cybersecurity of the games.

## Introducción

Tradicionalmente, el empleo de las Fuerzas Armadas ha estado ligado a los dominios terrestre, aéreo y marítimo. Sin embargo, con la irrupción de nuevas tecnologías y con los avances de la humanidad, se han incorporado el espacio y el ciberespacio. En los tres primeros dominios, la historia ha demostrado que una potencia puede lograr la superioridad y con ello obtener una ventaja relativa ante un oponente. En el caso de los dos últimos y en particular el ciberespacio, todavía no hay antecedentes o hechos que demuestren la superioridad por parte de un actor.

El ciberespacio ha sido reconocido por varias fuerzas armadas como un nuevo dominio del ambiente operacional, lo cual cada vez es más volátil, incierto, complejo y ambiguo (VUCA).<sup>2</sup> En este ambiente se identifican las capa física geográfica, infraestructura física y lógica-digital (figura N° 1), las cuales se traslapan, lo que hace aún más complejo su protección:

Sus características hacen que sea transversal a los otros, por lo que requiere de una acción conjunta para la protección de la infraestructura crítica de la

información<sup>3</sup> ligada a ella. Ejemplo de lo anterior es la seguridad de una red de fibra óptica submarina, la que requeriría de capacidad de la Armada y Ejército para su protección en caso de ser amenazada.

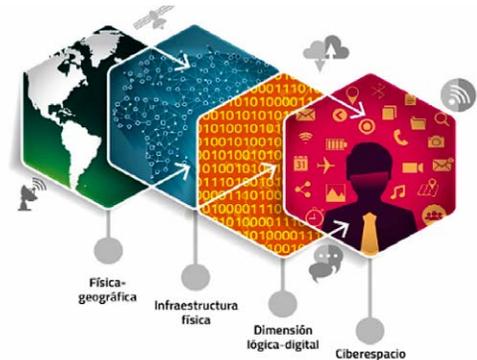


Figura N° 1: Capas del ciberespacio.

Fuente: Aportes Teóricos a la Geopolítica Regional del Ciberespacio (Ocón, 2021).

Conforme a lo que establece la Constitución Política de la República de Chile, las Fuerzas Armadas “*existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional*”<sup>4</sup>. Explícitamente, la misión hace referencia al empleo de las capacidades para hacer frente a una amenaza externa, sin embargo y dadas las actuales características del entorno, las

2 El término VUCA (volatility, uncertainty, complexity and ambiguity) fue acuñado en el Army War College (US Army, 2021) para describir las características del ambiente en que los líderes estratégicos se verían enfrentados.  
3 Corresponde a aquellas instalaciones, redes, sistemas, plataformas, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya afectación, degradación, denegación de servicio, interceptación, interrupción o destrucción puede tener una repercusión importante en la seguridad nacional, en la provisión de servicios esenciales, en el efectivo cumplimiento de las funciones del Estado y, en general, de los servicios que este debe proveer o garantizar (Gobierno de Chile, 2022).  
4 Artículo 101 de la Constitución Política de la República (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005).



Fuerzas Armadas se han visto obligadas al desarrollo de capacidades polivalentes para actuar en otras misiones, distintas a la defensa, ya sea bajo normalidad constitucional o en excepción constitucional. En este sentido, el Libro de la Defensa

Nacional de Chile 2017 definió que las Fuerzas Armadas puede ejercer funciones en sus 5 áreas de misión (AM)<sup>5</sup> (figura N° 2) y con ello aportar con diversas capacidades a la acción del Estado, contribuyendo a la seguridad externa e interna.

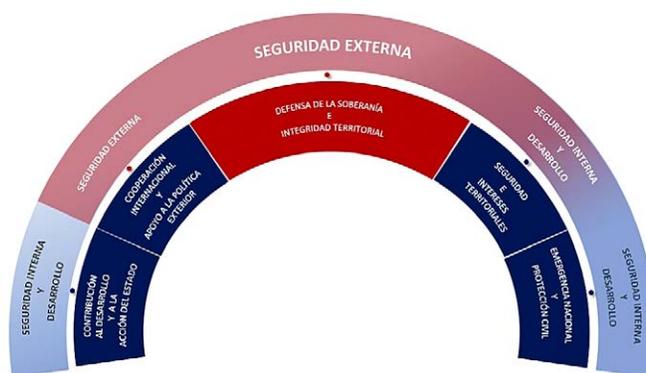


Figura N° 2: Áreas de Misión de la Defensa.

Fuente: Política de Defensa Nacional, 2020.

ÁREA DE MISIÓN	DEFINICIÓN
Defensa de la soberanía e integridad territorial	Agrupar las misiones destinadas a prevenir y disuadir del uso de la fuerza militar en contra de nuestro país o a rechazar agresiones y actos hostiles contra la población, la soberanía, la integridad territorial, su independencia política, los recursos y bienes nacionales, y los intereses nacionales, incluyendo ciberataques como forma de agresión.
Cooperación internacional y apoyo a la política exterior	Agrupar las misiones a ejecutar en el ámbito internacional, conforme al interés nacional o en virtud de compromisos de seguridad asumidos por Chile, de acuerdo con nuestra política exterior.
Seguridad nacional e intereses territoriales	Agrupar misiones de las FFAA, que contribuyen al control y soberanía nacional en todo su territorio, incluyendo zonas fronterizas y aisladas, la Antártica, áreas oceánicas, territorios insulares y los espacios aéreos, así como la contribución a la preservación del medioambiente y recursos naturales.
Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado	Agrupar misiones que se realizan como contribución a la gestión del riesgo de desastres que realiza el Estado para enfrentar emergencias derivadas de catástrofes naturales o antrópicas, incluyendo pandemias y epidemias.
Emergencia nacional y protección civil	Agrupar diversas misiones de apoyo a la comunidad y a otros organismos del Estado, al desarrollo del país en el ámbito científico y tecnológico, de su industria nacional, preservación del medioambiente, integración física mediante conectividad de zonas fronterizas e insulares, elaboración de elementos cartográficos y construcción de obras viales e infraestructura, preservación de tradiciones patrias, y otros requerimientos de las autoridades competentes.

Tabla N° 1: Áreas de Misión

Fuente: Política de Defensa Nacional, 2020, Chile.

5 Grupo de misiones interrelacionadas establecidas por el nivel político y que se basan en normas constitucionales y legales vigentes. Proporcionan una visión general del quehacer de la Defensa Nacional y entregan un marco de referencia común para la planificación y desarrollo de capacidades y la definición de cometidos o tareas que, en todos los niveles de conducción, la Defensa debe considerar para su cumplimiento (Ministerio de Defensa Nacional, 2017, p. 114).

Para lograr los objetivos de la política de defensa nacional respecto a las áreas de misión, el Ejército considera la ejecución de tres tipos de operaciones militares: de guerra, distintas a la guerra y comunes (figura N° 3).

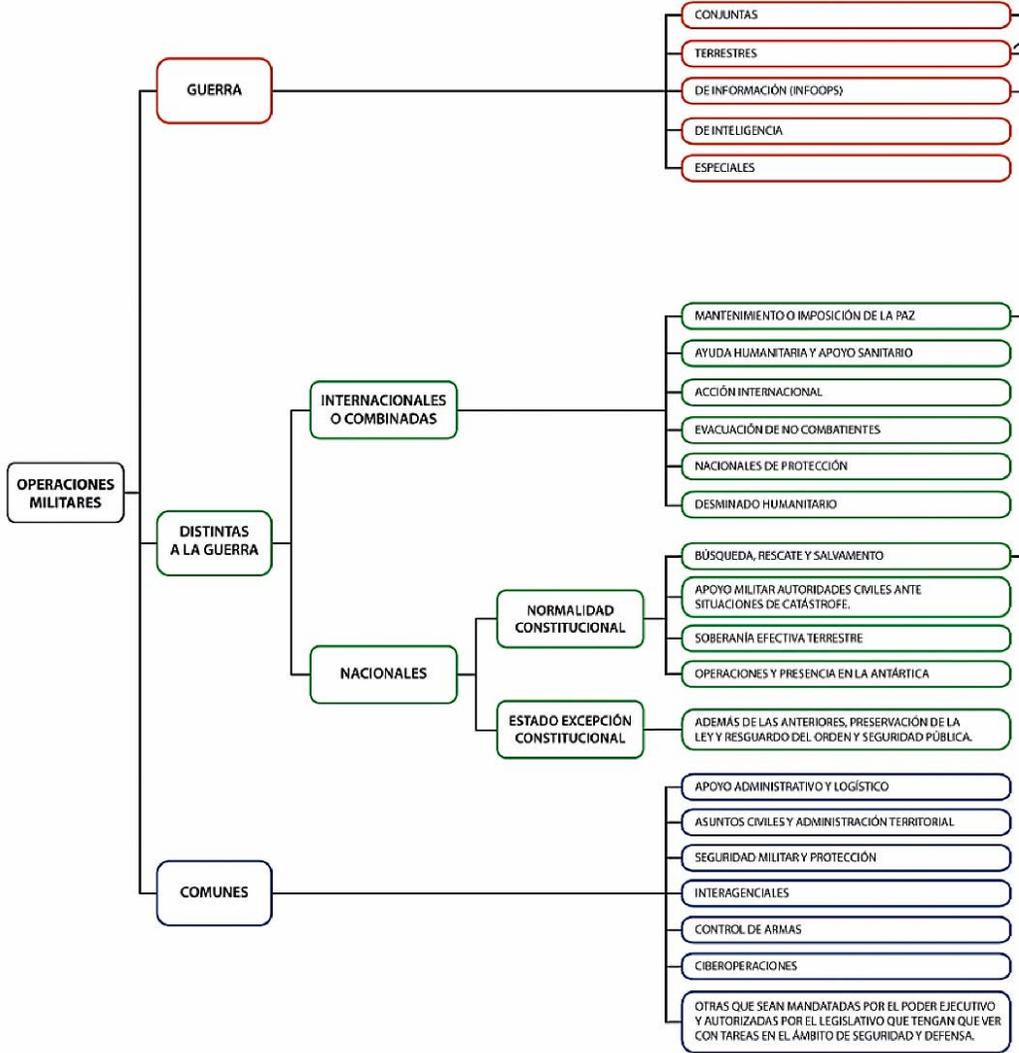


Figura N° 3: Operaciones militares.

Fuente: DD-10001 “La Fuerza Terrestre” (Ejército de Chile, 2019).

En el caso de las ciberoperaciones, foco del presente trabajo, se consideran como operaciones comunes, ya que pueden aportar con efectos tanto en las operaciones de guerra como de no

guerra, como también preservar la seguridad de los sistemas del Ejército y de esta forma contribuir con las áreas de misión distintas a las de la Defensa (tabla 2).



ÁREA DE MISIÓN	CONTRIBUCIÓN
Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio de conocimientos y experiencias</li> <li>• Intercambio de inteligencia de amenaza</li> <li>• Fortalecimiento de medidas de confianza mutua</li> <li>• Intercambio académico</li> </ul>
Emergencia nacional y protección civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión y protección de activos</li> <li>• Disponibilidad de sistemas de comunicaciones y mando y control para las autoridades civiles</li> <li>• Identificación de información falsa que circule a través del ciberespacio</li> </ul>
Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo con sistemas de comunicaciones para apoyar la integración de zonas fronterizas</li> <li>• Apoyar la investigación y desarrollo en materias de ciberdefensa</li> </ul>
Seguridad e intereses territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención de información respecto a riesgos y amenazas</li> </ul>

Tabla Nº 2: Relación entre ciberdefensa y áreas de misión.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de "La ciberdefensa desde la perspectiva de la polivalencia" (Espina, 2020).

Chile, durante el 2023 realizará los Juegos Panamericanos y los Parapanamericanos, considerado un evento deportivo mayor,<sup>6</sup> que congregará a miles de deportistas de distintos países del continente, como también un público diverso que apoyará a sus compatriotas.

Pero no solo habrá concurrencia de deportistas y público en general, sino que también es una instancia que despierta el interés para que grupos u organizaciones asistémicas busquen interrumpir o afectar el normal desarrollo de los Juegos. Una forma de hacerlo y que involucre una baja cantidad de recursos y tengan un alto impacto, son las acciones a través del ciberespacio ejecutadas por grupos "hacktivistas".

El presente artículo tiene como finalidad describir las experiencias de Brasil desde la perspectiva de ciberdefensa para este tipo de eventos mayores y a partir de ello reflexionar sobre cómo evolucionaron las capacidades de ciberdefensa de Brasil y como se

integraron se integraron a la planificación de seguridad de los distintos eventos.

## Brasil: evolución de un referente regional

La República Federativa de Brasil organizó, entre los años 2007 y 2016, ocho eventos, cuyas características les permiten ser clasificados como eventos importantes o de mayor envergadura. Dentro de los más relevantes están: Juegos Panamericanos de 2007, Conferencia de Río +20 de 2013, Jornada Mundial de la Juventud en 2013, Copa del Mundo de 2014 y Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016. Los eventos clasificados como deportivos son los que demandaron nuevas estructuras y modelos de organización a nivel ministerial entre las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad pública.

Las Fuerzas Armadas de Brasil y en particular su Ejército tuvieron participación en prácticamente

6 Se puede considerar un "Gran Evento Deportivo Mayor, aquel evento que está marcado por tres aspectos: la repercusión internacional; el hecho de que incluya actividades cuya dimensión y complejidad requieran una planificación amplia y detallada; y la implicación, en su organización, de varias esferas de actividad, tanto gubernamentales como no gubernamentales". Ejército Brasileiro. (2018). A Participação do Exército na Segurança dos Grandes Eventos—O Legado. Brasília: Comando de Operações Terrestres.



todos los eventos, aportando capacidades para un mejor desarrollo de estos. A partir de cada evento se generaron experiencias que permitieron enfrentar de mejor forma la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos, los cuales fueron los eventos de mayor envergadura realizados. En cuanto a ciberdefensa, se evidencia un incremento en el nivel de madurez de su organización y en el desarrollo de capacidades. Es así que en la Estrategia de Defensa Nacional se le asigna al Ejército la responsabilidad del desarrollo estratégico de la ciberdefensa.

## Ejército de Brasil: dificultades y experiencias

El Ejército de Brasil, el 2018, publicó "*A Participação do Exército na Segurança dos Grandes Eventos – O Legado*", cuya finalidad fue presentar las acciones desarrolladas, tanto en la planificación como ejecución de las diversas misiones y tareas asignadas para la seguridad de los grandes eventos, además de que sirviera de fuente de consulta respecto a las experiencias para las futuras generaciones que puedan tener la responsabilidad de planificar y ejecutar acciones de seguridad en eventos mayores.

A grandes rasgos, el informe aborda la descripción de los grandes eventos, el nivel de planificación, las estructuras operativas, las amenazas y acciones realizadas en diversas funciones como defensa antiaérea, ciberdefensa, NBQ<sup>7</sup>, etc., en los distintos eventos.

Desde la perspectiva de ciberdefensa, las experiencias acumuladas, dada la complejidad e importancia de las tareas realizadas, terminó con

la creación el 2014 de un Comando Conjunto de Ciberdefensa, siendo la base el Centro de Ciberdefensa del Ejército. A continuación, se detallan las más importantes experiencias de los principales eventos<sup>8</sup>

### a. Conferencia Río +20 (13–22 junio 2012)

- 1) **Misión:** colaborar con las acciones de seguridad durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), coordinar e integrar las acciones de defensa contra las acciones cibernéticas hostiles.
- 2) **Dificultades:**
  - Poco tiempo para el reclutamiento y entrenamiento del personal;
  - Falta de un estudio previo y detallado de las necesidades de tecnología de la información (TI) para el Centro de Ciberdefensa.
  - Dificultad para establecer una matriz de comunicación fiable con los socios.
- 3) **Buenas prácticas y lecciones aprendidas:**
  - La identificación previa de escenarios hipotéticos permitió preparar a los medios de comunicación para responder a las posibles preguntas técnicas de la prensa, facilitando la organización del Centro de Ciberdefensa para la gestión de posibles crisis;
  - La necesidad de anticipar la disponibilidad de los sistemas de información críticos, para permitir el análisis de riesgos y la consiguiente implantación de los controles necesarios;
  - La necesidad de realizar ejercicios preliminares en escenarios que incluyan las amenazas probables.

7 Nuclear, bacteriológica y química.

8 *Ibidem*, pp. 111 – 119.



## b. Copa Confederaciones (15-30 de junio de 2013)

- 1) **Misión:** colaborar con las acciones de seguridad durante la Copa Confederaciones FIFA/2013; coordinar e integrar las acciones de seguridad y defensa cibernética.
- 2) **Dificultades:**
  - Una vulnerabilidad en la aplicación GRC<sup>9</sup> permitía la inserción de un código indebido, que podía comprometer el uso de este sistema durante la operación;
  - Falta de personal especialista en el Centro de Ciberdefensa, lo que dificultó los despliegues, por lo que se tuvo que convocar a militares de otras ramas.
- 3) **Buenas prácticas y lecciones aprendidas:**
  - El análisis de incidentes maduró considerablemente durante la operación y los resultados obtenidos fueron relevantes;
  - La plantilla del Informe de la Operación, preparada por el Centro de Ciberdefensa, fue esencial para mapear el conocimiento generado en los destacamentos remotos (Dst. Rmto.) durante la operación.

## c. Jornada Mundial de la Juventud (23-28 de julio de 2013)

- 1) **Misión:** colaborar con las acciones de seguridad durante la Jornada Mundial de la Juventud (JMJ), coordinar e integrar las

acciones de seguridad y defensa cibernética.

- 2) **Dificultades:** falta de tiempo para el estudio del perímetro de las redes de interés.
- 3) **Buenas prácticas y lecciones aprendidas:**
  - El despliegue de militares del Centro de Ciberdefensa para el reconocimiento, antes del inicio de la operación, contribuyó a una mejor comprensión de la misión, reforzó la interacción con otros organismos implicados, permitió formular alertas y recomendaciones previas de ciberseguridad y ciberdefensa al Centro de Coordinación y Defensa del Área (CCDA), permitió el asesoramiento a los responsables informáticos de los organismos implicados en la operación;
  - Entre los servicios ofrecidos por el Centro de Ciberdefensa, se hizo hincapié en el análisis de las vulnerabilidades de los activos de Comando Militar del Este (CML)<sup>10</sup> y del sistema Pacificador<sup>11</sup> del Ministerio de Defensa. Del análisis, se generó un informe de riesgos y recomendaciones de mejores prácticas y procedimientos de seguridad a los administradores del Pacificador;
  - Elaboración de un inventario de los activos<sup>12</sup> que componen la infraestructura informática del CML, junto con un análisis de vulnerabilidades, lo que tuvo como resultado un informe que trataba las vulnerabilidades de los activos y otro con recomendaciones de seguridad, con el fin de apoyar el

9 *Governance, Risk & Compliance.*

10 *Comando Militar Leste.*

11 Sistema de Mando y Control (C2) destinado a apoyar las operaciones de Garantía de Ley y Orden y de defensa/seguridad de grandes eventos, contribuyendo a la comprensión situacional, la sincronización de las acciones entre los elementos implicados, así como el tratamiento de los incidentes que se produzcan.

12 Un inventario de activos se define como una lista de todos aquellos recursos (físicos, software, documentos, servicios, personas, instalaciones, etc.) que tengan valor para la organización y necesiten por tanto ser protegidos de potenciales riesgos (INCIBE, 2016).



proceso de endurecimiento (*hardening*)<sup>13</sup> de los activos de CML. El producto fue un informe técnico con sugerencias para la implementación de mejoras.

- Durante la operación se produjo un nuevo y fructífero intercambio de conocimientos entre los militares de las tres ramas de la defensa. Se enfatizó que este procedimiento debía mantenerse, incluso porque el Ejército brasileño no tenía la capacidad de desplegar medios en todos los puestos de ciberdefensa necesarios para el Mundial, por lo que el apoyo logístico proporcionado por las demás fuerzas fue fundamental para el éxito de la misión.

#### d. Copa del Mundo (12 junio -13 julio de 2014)

- 1) **Misión:** coordinar e integrar en un ambiente conjunto las acciones de seguridad y defensa cibernética, para contribuir al establecimiento y mantenimiento de la seguridad en la Copa del Mundo 2014.
- 2) **Dificultades:**
  - Dificultades de comunicación entre los equipos de tratamiento del Centro de Ciberdefensa y otros organismos, debido a que la herramienta Risk Manager no utilizaba el cifrado PGP;<sup>14</sup>
  - Limitaciones de la herramienta Risk Manager en el proceso de gestión del tratamiento de incidentes en la red;
  - Falta de uso de la clave pública PGP para todos los miembros;

- Falta de sincronización de las visitas técnicas de la unidad de Ciberdefensa a la sede, con las visitas técnicas del Ministerio de Defensa, lo que generó un desajuste en la preparación y configuración de la Red Operativa de la Defensa (ROD) para cumplir con los requisitos del Centro de Ciberdefensa;
  - El análisis de riesgos y vulnerabilidades, en algunas sedes se efectuó muy cerca del inicio del evento, lo que no permitió al CCDA/CICCR<sup>15</sup> asimilar el Informe de Riesgos Operativos (IRO) en su totalidad (esta actividad no pudo realizarse con antelación porque varios CCDA/Centro Regional Integrado de Mando y Control (CICCR) no estaban operando);
  - Falta de una herramienta de mensajería instantánea (*chat*) que facilite la interacción entre los miembros del Destacamento Remoto y los analistas del Centro de Ciberdefensa.
- 3) **Buenas prácticas y lecciones aprendidas:**
    - La implementación de plantillas (matrices) de notificación resultó eficaz y facilitó la categorización de los eventos;
    - La importancia de sincronizar la disponibilidad operativa de la infraestructura informática remota, necesaria para la coordinación de una operación desde el Centro de Monitoreo de Ciberdefensa (*C Mon Ciber*), con las estructuras homólogas del Ministerio de Defensa, ya que las capacidades de los sistemas de la unidad de ciberdefensa deben ser presentadas

13 Proceso destinado a eliminar un medio de ataque parcheando vulnerabilidades y desactivando servicios no esenciales (NIST, 2015).

14 PGP (Pretty Good Privacy) utiliza una combinación de clave pública y cifrado convencional, para proporcionar servicios de seguridad para los mensajes de correo y archivos de datos. Estos servicios incluyen confidencialidad y firma digital (PONS, 2021).

15 Centro de Coordinación de Defensa Aérea/Centro Integrado de Mando y Control Regional.



- primero a ese ministerio, que realizará las configuraciones/adaptaciones necesarias en el ámbito de su propia planificación;
- El análisis de riesgos y vulnerabilidades debe realizarse en una fecha que permita al responsable de la infraestructura de red tener tiempo para asimilar plenamente el Informe de Riesgos Operativos (IRO);
  - El montaje de la infraestructura informática del CCDA bajo la responsabilidad de Fuerzas Especiales podría ser supervisado más estrechamente por el Sistema Telemático del Ejército (*SisTEx*), con el fin de incorporar, desde el principio, las mejores prácticas informáticas que permitan que los sistemas entren en funcionamiento con vulnerabilidades reducidas;
  - Las visitas preliminares de los equipos del Centro de Ciberdefensa a los lugares donde se instalarían los destacamentos remotos contribuyeron en gran medida a reforzar la interacción entre la unidad y las agencias/instituciones apoyadas;
  - La decisión de realizar el análisis de riesgos y vulnerabilidades en los CCDA resultó ser extremadamente productiva, generando un entorno de seguridad preventivo y un mejor conocimiento de las redes de los CCDA;
  - La preparación modular (Manejo de Incidentes y Procesos Internos) del Destacamento Remoto demostró ser exitosa, abordando las habilidades necesarias para el cumplimiento de la misión, además de haber desarrollado el espíritu de equipo,

nivelado los conocimientos y sistematizado los procedimientos;

- El protocolo de comunicaciones establecido para una operación debe permitir la interacción constante y consistente entre todos los técnicos involucrados.

## e. Juegos Olímpicos y Paralímpicos (agosto-septiembre de 2016)

- 1) **Misión:** coordinar e integrar<sup>16</sup> en un entorno conjunto las acciones de seguridad y defensa cibernética para contribuir al establecimiento y mantenimiento de la seguridad en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos 2016; análisis de riesgo de activos críticos para el evento; gestión de incidentes de red; ciberinteligencia; y seguridad y defensa de su propia red, insertada en el entorno cibernético del evento.
- 2) **Dificultades:**
  - El software de gestión de eventos de seguridad funcionó con restricciones;
  - La ABIN<sup>17</sup> no autoriza la instalación de *softwares* que no estén certificados por la propia agencia;
  - La ABIN no dispone de una célula que se ocupe exclusivamente de la cibernética, lo que dificulta el intercambio de información relativa al sector cibernético;
  - Parte de las estructuras a las que se envió un oficial de enlace no estaban acreditadas y no recibieron estaciones de trabajo;
  - Las herramientas de protección y conocimiento de la situación se pusieron en

16 La misión de la coordinación es combinar armoniosamente los esfuerzos para lograr la seguridad y defensa cibernética de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos 2016, optimizando los resultados y aumentando la eficacia de la acción conjunta de todas las entidades gubernamentales de ciberseguridad y defensa involucradas en el evento. La misión de integrar es contribuir a los procesos de seguridad y defensa cibernética de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016, a través de las acciones de coordinación de socios.

17 ABIN: Agencia Brasileira de Inteligencia.



funcionamiento y se configuraron en una fecha muy próxima al inicio de la fase de empleo;

- Los administradores informáticos del CGDA,<sup>18</sup> del CDA<sup>19</sup> y del CDS<sup>20</sup> tenían una actuación limitada en la supervisión y cumplimiento de las políticas de Seguridad de la Información y de las Comunicaciones (SIC);
- Los miembros del estado mayor del Centro de Operaciones (COp) tenían poco conocimiento doctrinal sobre el uso de las ciber capacidades;
- Las alertas generadas por las Fuerzas no se compartían directamente con los demás CSIRT de Defensa;
- La alta demanda de personal para componer los destacamentos conjuntos de ciberdefensa dificultaba la provisión de equipos técnicos en reserva para su rápido empleo en caso de necesidad.

### 3) Buenas prácticas y lecciones aprendidas:

- Establecer confianza y una buena relación con los miembros del Comité Río 2016 y las empresas participantes fue fundamental para el acceso a la información a la hora de aclarar dudas durante los eventos;
- La existencia de elementos de enlace en las diferentes agencias hizo posible enviar y recibir mensajes con mayor agilidad (además permitió que las demandas entre las agencias pudieran sufrir pequeños ajustes durante la operación, principalmente en lo que respecta a la relevancia y pertinencia del contenido);
- Los oficiales de enlace en el Comité Río 2016 y en el Centro de Inteligencia de los

Juegos (CIJ) fue importante para compartir datos técnicos y no técnicos;

- Las visitas de orientación técnica (VOT) realizadas a las estructuras estratégicas, así como a los centros de operaciones de la CGDA, CDA y CDS, contribuyeron de manera significativa a aumentar la seguridad y defensa cibernética;
- El entrenamiento de los miembros del Destacamento Conjunto de Ciberdefensa fue esencial, ya que se centró en la formación y preparación del personal que no era miembro del Centro de Ciberdefensa;
- Reuniones de coordinación con representantes de distintos organismos y agencias federales contribuyeron al establecimiento de la confianza mutua entre las entidades;
- El uso de nuevas herramientas de ciber protección y conocimiento de la situación, con el consiguiente aumento de la capacidad de la unidad de Ciberdefensa para identificar los eventos de seguridad de la red, debido al monitoreo en tiempo real;
- Concurrencia de un apoyo constante de los Centros de Telemática e Informática en las policías;
- El empleo de personal militar y civil de las 3 (tres) Fuerzas, con alto nivel técnico, incluyendo experiencia en grandes eventos;
- Trabajo de colaboración con el CSIRT de las Fuerzas y el Equipo de Tratamiento de Redes (ETIR) de las organizaciones asociadas, incluyendo el establecimiento de protocolos de comunicación;
- Activación del Comando Conjunto de Ciberdefensa con suficiente antelación a la

18 Centro de Coordinación General de Defensa Aérea.

19 Centro de Defensa Área.

20 Centro de Desarrollo de Sistemas.



fecha de inicio de los Juegos Olímpicos de Río 2016; oportunidad para que el estado mayor emplee la capacidad cibernética en actividades relacionadas con operaciones de inteligencia y operaciones de información;

- Presencia de enlace militar en las estructuras de interés (Corte Internacional de Justicia-CIJ, CICCR, Centro Integrado de Comando y Control Nacional-CICCN, MD, Comité Organizador de Río 2016 y Centro de Operaciones de Río de Janeiro) para el seguimiento y la rápida coordinación de las acciones destinadas a la protección del ciberespacio.

Cada participación tuvo una organización de la tarea distinta, que involucró la coordinación e integración de diversos organismos conforme al evento a realizarse, sin embargo, desde la perspectiva de la seguridad y defensa cibernética, las experiencias obtenidas en los eventos pudieron ser implementadas en lo sucesivo. La participación de las Fuerzas Armadas de Brasil, lideradas por el Ejército, permitió el desarrollo de una capacidad conjunta en ciberdefensa, terminando con la formación del Comando Conjunto de Ciberdefensa, estructura del nivel operacional referente en la región.

Por otra parte, se evidencia que a partir de las dificultades y las buenas prácticas adoptadas en cada evento, le permitieron tener una mejor preparación y respuesta. La preparación y coordinación previa al inicio de los eventos resultó clave para identificar debilidades, como también explotar las oportunidades en la ejecución.

## Núcleo de Fuentes Abiertas en los Juegos Olímpicos

Brasil el 2011 estableció la Secretaría Extraordinaria para Grandes Eventos (SESGE), con la finalidad de coordinar el esfuerzo conjunto de seguridad necesaria para los eventos que realizaría entre los años 2013 y 2016.<sup>21</sup> Como se detalló previamente, Brasil acumuló vasta experiencia en materias de seguridad en grandes eventos, en parte por la acción integrada a partir de los Juegos Panamericanos de 2007 entre los Ministerios de Justicia, de Defensa y Agencia Brasileña de Inteligencia, gobiernos locales y organismos internacionales.<sup>22</sup>

Para la seguridad de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Río en 2016 se desarrolló el Plan Estratégico de Seguridad Integral (PESI), que estaba compuesto por tres ejes: seguridad pública, defensa e inteligencia. La misión fue *"garantizar la seguridad de los Juegos, de forma discreta y amigable bajo la coordinación del Gobierno Federal, de forma integrada con los gobiernos estatales y municipales del Comité Organizador"*.<sup>23</sup>

Los organismos responsables en los distintos ejes fueron el Ministerio de Justicia (responsable de la seguridad pública), el Ministerio de Defensa y la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN). Para efectos de los Juegos, cada organismo creó una organización que asumiera la responsabilidad de la planificación y posterior ejecución de la seguridad (figura N° 4).

21 Ministerio de Justicia. Publicado el 13 de Mayo del 2016. Consultado el 21 de Noviembre de 2022 de Secretaría Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos Disponible en: <https://web.archive.org/web/20160513065853/http://justica.gov.br/sua-seguranca/grandes-eventos/>

22 Secretaría de Comunicación Social. (2016). Seguridad en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos Rio 2016, p. 6. Presidencia de la República Federativa de Brasil. Consultado el 23 de noviembre de 2022. Disponible en: <http://www.rededoesporte.gov.br/es/presskit/archivos/fact-sheet-seguridad>

23 *Ibidem*, p. 5 .



Figura Nº 4: Organismos responsables de la seguridad.

**Fuente:** Memorial del Ejército 503. La seguridad en eventos deportivos mayores, experiencias para Santiago 2023 (Kaiser, 2019).

Previo a los Juegos de 2016, y dado el contexto mundial y local, existían preocupaciones por miedo a los actos terroristas, al aumento de protestas organizadas por redes sociales y a la turbulencia política que se vivía en el país.<sup>24</sup> Lo anterior, en parte, por el explosivo aumento de uso de Internet y la gran cantidad de información que circulaba en ella.

Para el 2016, la población mundial era de 7.395 millones y de ellos el 51 % utilizaban teléfonos móviles y el 46 % eran usuarios de Internet. Por otra parte, el 31 % de la población estaba presente en redes sociales y el 27 % se conectaba a ellas a través de su dispositivo móvil.<sup>25</sup>

Para poder lidiar con ese aspecto, Brasil creó una estructura para hacerse cargo de la información

atingente a los Juegos que circulaba en fuentes abiertas (Internet principalmente). Esa estructura fueron los Núcleos de Fuentes Abiertas (NuFA), los cuales dependían de la Dirección de Coordinación General de Inteligencia de la SESGE, y cuya finalidad fue utilizar la información disponible para producir conocimiento válido y oportuno para ser aplicado durante el desarrollo de los Juegos.<sup>26</sup>

Como todo proceso de inteligencia, el direccionamiento de la obtención de información se limitó a los hechos, noticias, datos e informaciones de interés para la Seguridad Pública, la Seguridad Nacional y la actividad de inteligencia relativa a Río 2016, producto de la dificultad de analizar todo el contenido disponible en la red.

24 BARRETO, Alesandro & WENDT, Emerson. *Inteligência e Investigação Criminal em Fonte*. 2020, 3ª edición, p. 60. Rio de Janeiro: Brasport Livros e Multiídia Ltda.

25 GUIBERT, Yasyna. Publicado el 19 de abril de 2016. El porcentaje de usuarios de Internet alcanza al 46 % de la población mundial según We Are Social (2016). Consultado el 23 de noviembre de 2022, de Marketing 4 Ecommerce. Disponible en: <https://marketing4ecommerce.net/usuarios-de-internet-mundo-2016/>

26 BARRETO & WENDT. *Op. cit.* pp. 65-66.



Conforme a lo señalado por Barreto & Wendt, fue clave para el desarrollo de las tareas y productos los aspectos indicados en la figura N° 5, ya que

permitieron la identificación cualitativa de contenido, como también la elaboración de productos útiles para los tomadores de decisión.

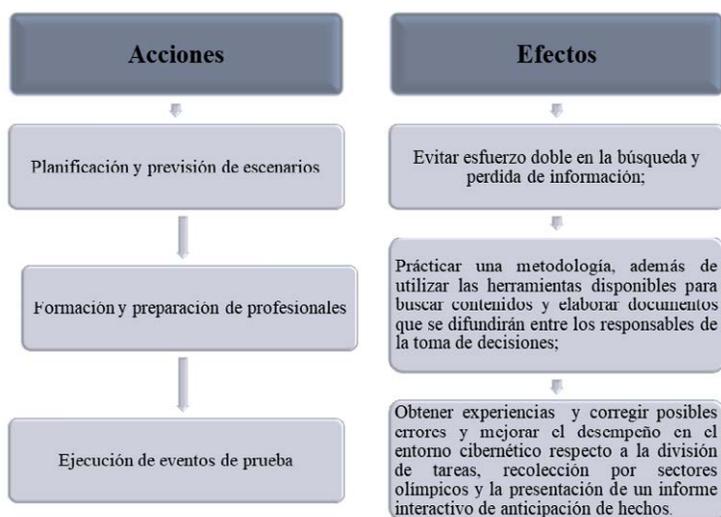


Figura N° 5: Acciones preventivas desarrolladas.

**Fuente:** Elaboración propia.

Los productos utilizados por los NuFA fueron el Informe de Anticipación de Hechos (figura N° 6) y el Boletín de Noticias (figura N° 7). El primero surgió de la necesidad de compilar la información

de las regiones olímpicas que fuese relevante y tuviese un impacto en la seguridad del evento en un solo documento. A grandes rasgos, los tópicos se detallan en la tabla 3.

TÓPICO	DESCRIPCIÓN
Nivel de importancia	- Blanco: sin relevancia - Verde: poco relevante - Amarillo: relevante - Rojo: muy relevante
Programación de la jornada	Actos a celebrar por sectores el día siguiente (secciones, juegos, fiestas, eventos)
Clima y tiempo	Previsión meteorológica y contenidos relacionados. En algunos casos, se incorporaron los mapas meteorológicos por sectores en la ciudad de Río de Janeiro, con énfasis en los lugares de competición.
Transporte	Cambios y cierres de carreteras y otras circunstancias que afectan al flujo normal de vehículos en puntos de Río y, principalmente, en las localidades cercanas a los eventos.
Tráfico	Cambios y cierres de carreteras y otras circunstancias que afectan al flujo normal de vehículos en puntos de Río y, principalmente, en las localidades cercanas a los eventos.
Noticias relevantes	Noticias con relevancia nacional o alguna proyección en Río de Janeiro y/o evento. Los asuntos estaban restringidos a: evento olímpico, infraestructura, internacional, salud, seguridad pública, sistema penitenciario, terrorismo y otros asuntos de interés.



TÓPICO	DESCRIPCIÓN
Seguimiento de las redes sociales	Análisis cuantitativo y cualitativo de las menciones de los juegos y de los términos de interés publicados en las redes sociales, como <i>hashtags</i> , eventos, <i>engagement</i> y previsiones sobre determinados temas.
Manifestaciones previstas	Recopilación de datos para identificar las manifestaciones que tendrían lugar al día siguiente y que tendrían un impacto directo o indirecto en los juegos.
Seguridad pública. Hechos relacionados con deportistas	Familia olímpica; turistas; hechos policiales destacados; organizaciones criminales; y sistema penitenciario.
Ciberactivismo	Seguimiento de los ataques de <i>defacement</i> y denegación de servicio a las aplicaciones gubernamentales de Internet o relacionadas con los Juegos Olímpicos y Paralímpicos.
Otras observaciones	Información no prevista en los temas anteriores y que se considera útil para los intereses de los responsables de la toma de decisiones.
Consideraciones finales	Datos sobre las actividades desarrolladas por el equipo de analistas en la jornada.

Tabla Nº 3: Tópicos de Informe de Anticipación de Hechos.

Fuente: Inteligência e Investigação em Fontes Abertas (Barreto & Wendt, 2020, pp. 67-68).

CABEÇALHO

**MODELO DE RELATÓRIO DE ANTECIPAÇÃO DE FATOS**

DATA:	
LOCAL:	
ASSUNTO:	
ORIGEM:	
DIFUSÃO:	
REFERENCIA:	
FINALIZAÇÃO:	
ANEXOS:	

**SUMÁRIO**

	SETOR 1	SETOR 2	SETOR 3	SETOR 4
CONSIDERAÇÕES GERAIS.....				
PROGRAMAÇÃO DO EVENTO.....				
PREVISÃO DO TEMPO.....				
TRANSPORTE PÚBLICO.....				
TRANSITO.....				
NOTÍCIAS RELEVANTES.....				
MONITORAMENTO DE REDES SOCIAIS.....				
MANIFESTAÇÕES POPULARES.....				
SEGURANÇA PÚBLICA.....				
CYBER ATIVISMO.....				
OUTRAS INFORMAÇÕES.....				
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....				

\*\*\*Instruções: Relatório com sumário interativo, para acessar a seção desejada clique na cor desejada de acordo com a Regulação Olímpica e ou clique no título do sumário referente ao assunto.

Sem Relevância   
  Pouco Relevante   
  Relevante   
  Muito Relevante

Página 1 de 2

CABEÇALHO

CONSIDERAÇÕES GERAIS

PROGRAMAÇÃO DO EVENTO

PREVISÃO DO TEMPO

TRANSPORTE PÚBLICO (ONIBUS, TREM, METRO, AVIAO)

TRANSITO

NOTÍCIAS RELEVANTES

MONITORAMENTO DE REDES SOCIAIS

MANIFESTAÇÕES POPULARES

SEGURANÇA PÚBLICA

CYBER ATIVISMO

OUTRAS INFORMAÇÕES

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações foram coletadas através de fontes abertas. Em alguns casos há necessidade de que estes dados coletados, sejam complementados através de pesquisas em outros bancos de dados.  
 Caso haja mudança de algum tópico descrito neste relatório, haverá comunicação imediata com os interessados.  
 \*\*\*\*\*

Página 2 de 2

Figura Nº 6: Modelo de Informe de Anticipación de Hechos.

Fuente: Inteligência e Investigação em Fontes Abertas (Barreto & Wendt, 2020, pp. 67, 68).

El Boletín informativo se realizaba para recopilar datos disponibles en fuentes abiertas. A diferencia del informe anterior, la difusión de información obedecía al concepto *push-pull*, en el sentido que era reactiva respecto a una petición de alguna autoridad (*pull*)

o bien, se entregaba proactivamente respecto a un hecho que requería seguir investigando (*push*). Para la elaboración del informe siempre se tuvo en cuenta el principio de oportunidad, distribuyendo la información a los tomadores de decisión.

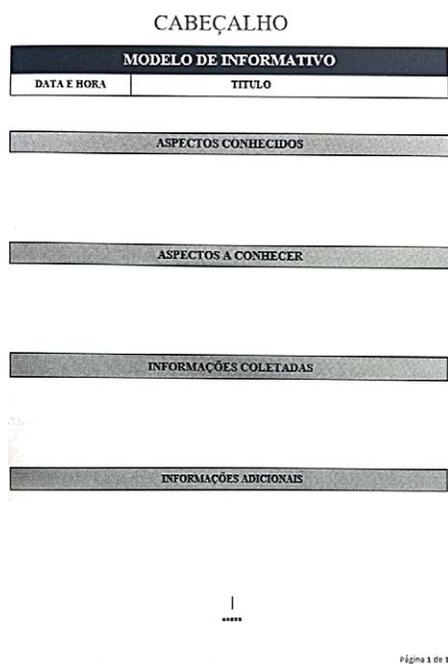


Figura N° 7: Modelo de Boletín Informativo.

**Fuente:** Inteligência e Investigação em Fontes Abertas (Barreto & Wendt, 2020, p. 69).

## Reflexiones para Santiago 2023

Santiago albergará el 2023 los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, que, si bien no tienen la misma envergadura que un Mundial o Juegos Olímpicos, es probablemente para el Estado de Chile el mayor evento deportivo organizado después del Mundial del 62, considerando que la situación política, social, económica y avances tecnológicos de entonces dista mucho de la actual.

Como antecedente es conveniente recordar que Chile renunció a ser la sede de las ediciones VII (1975) y X (1987) de los Juegos Panamericanos por razones económicas.

Un gran evento es una instancia donde se verán incrementadas las actividades en el ciberespacio.

Cada vez son más numerosas las actividades que tienen lugar en un evento de estas características y que dependen de procesos informatizados, por lo que el uso de las tecnologías de información y comunicación resultan claves. Por consiguiente, las plataformas tecnológicas del evento en el ciberespacio se presentan como objetivos gratificantes para los agentes perturbadores y otros elementos que desean poner en peligro el desarrollo del evento en cuestión.

A partir de la experiencia de Brasil, resulta evidente que la protección de los activos tanto del gobierno como de los Juegos, requiere acción integrada y coordinada de los distintos organismos involucrados, demandando tiempo su planificación y preparación. Brasil logró una estructura robusta debido a la experiencia obtenida entre los años 2007 y 2016. El mapeo de redes, análisis de vulnerabilidades, levantamiento de escenarios, ejercicios de prueba, reuniones previas y otras, se presentan como buenas prácticas a considerar, siendo el tiempo un factor crítico para lograr una estructura sólida y que pueda responder frente a incidentes de manera eficiente.

En los últimos años las amenazas se han vuelto más persistentes y la presencia de la delincuencia organizada transnacional ha aumentado, complejizando la condición de seguridad y, por consiguiente, generando respuestas excepcionales como el empleo de las Fuerzas Armadas por parte de los Estados. Derivado de lo anterior, variados son los riesgos que podrían afectar el normal desarrollo de los Juegos. Mucha información circulará por fuentes abiertas, por lo que una estructura similar a los NuFA pareciera ser una alternativa de solución para Santiago 2023. No obstante lo señalado, sabemos que el tema de la seguridad pública les compete a las policías, vale decir a Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.



Un evento adverso no solo afectará el normal desarrollo de los Juegos, sino que también impactará negativamente al país. Brasil, Canadá y Perú fueron los últimos países en organizar los Juegos Panamericanos y cada uno abordó la seguridad de distinta manera, considerando el contexto particular de riesgos y amenazas. Independiente de la solución, la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a los eventos fue un hecho que se ajustó a las realidades y requerimientos de cada país.

Cada Estado responsable de organizar estos eventos adopta diferentes estrategias en materias de seguridad, como también las Fuerzas Armadas que prestan apoyo de distintas maneras. En el caso de Chile y del Ejército en particular, el apoyo no será desde la perspectiva de la ciberdefensa, sino más bien del área de misión Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, así como de la Vinculación con el Medio, colocando a disposición de la organización de los juegos infraestructura deportiva de la Escuela Militar, Escuela de Equitación y Polígono de Tiro "Lo Aguirre".<sup>27</sup>

## Bibliografía

BARRETO, Alesandro & Wendt, Emerson. *Inteligência e Investigação Criminal em Fontes Abertas* (3ª edición ed.). Rio de Janeiro: Brasport Livros e Multiídiá Ltda. 2020

Ejército de Chile. DD-10001 "La Fuerza Terrestre". Santiago: División Doctrina. 2019

ESPINA, Augusto. "La ciberdefensa desde la perspectiva de la polivalencia". *Escenarios Actuales*, pp. 61-73. Edición septiembre de 2020.

Exército Brasileiro. *A Participação do Exército na Segurança dos Grandes Eventos—O Legado*. Brasília: Comando de Operações Terrestres. 2018

Gobierno de Chile. Proyecto Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información. Consultado el 16 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/09/14847-06-ciber.pdf>. Publicado el 2 de marzo de 2022.

GUIBERT, Yasyana. El porcentaje de usuarios de Internet alcanza al 46 % de la población mundial según We Are Social (2016). Consultado el 23 de noviembre de 2022, de Marketing 4 Ecommerce. Disponible en: <https://marketing4ecommerce.net/usuarios-de-internet-mundo-2016/>. (19 de abril de 2016).

INCIBE. Inventarios de activos y gestión de la seguridad SCI. Consultado el 16 de enero de 2023, disponible en <https://www.incibe-cert.es/blog/inventario-activos-y-gestion-seguridad-sci>. Publicado el 29 de diciembre de 2016.

KAISER, Nicolás. "La seguridad en eventos deportivos mayores. Experiencias para Santiago 2023". *Memorial del Ejército* N° 503, pp. 85-101, edición julio 2019. Disponible en <https://ejercito.cl/biblioteca/publicaciones-academicas/memorial-del-ejercito-de-chile>

Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional. Santiago. 2017.

Ministerio de Justicia. Consultado el 21 de noviembre de 2022, de Secretaría Extraordinaria de Segurança para Grandes Eventos. Disponible en: <https://>

27 El convenio fue firmado el 30 de enero del 2023 entre el Ejército y la Corporación Santiago 2023.



[web.archive.org/web/20160513065853/http://justica.gov.br/sua-seguranca/grandes-eventos/](http://web.archive.org/web/20160513065853/http://justica.gov.br/sua-seguranca/grandes-eventos/). Publicado el 13 de mayo de 2016.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Constitución Política de la República de Chile. Consultado el 28 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>. Publicado el 22 de septiembre de 2005.

National Institute of Standard and Technology (NIST). A Profile for U.S. Federal Cryptographic Key Management Systems. Consultado el 16 de enero de 2023, de NIST. Disponible en: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-152.pdf>. Publicado en octubre de 2015.

OCÓN, Alfredo Leandro. "Aportes teóricos a la geopolítica regional del ciberespacio". Pensamiento Propio, pp. 241-250. Consultado el 25 de noviembre de 2022. Disponible en: <file:///C:/Users/SEPCEA4>.

SEPCEA3/Downloads/011-Comentario\_Ocon1.pdf. Publicado el septiembre de 2021.

PONS, Luis. ¿Qué es el cifrado PGP y cómo funciona? Consultado el 16 de enero de 2023, de ICM. Disponible en: <https://www.icm.es/2021/01/23/pgp-cifrado/>. Publicado el 23 de enero de 2021.

Secretaría de Comunicación Social. Seguridad en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos Rio 2016. Presidencia de la República Federativa de Brasil. Consultado el 23 de noviembre de 2022. Disponible en: <http://www.rededoesporte.gov.br/es/presskit/archivos/fact-sheet-seguridad>. Publicado el 2016.

US Army. (21 de noviembre de 2021). US Army Heritage & Education Center. Consultado el 03 de mayo de 2022, de Who first originated the term VUCA: Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity. Disponible en: <https://usawc.libanswers.com/faq/84869>.



# Lecciones del espacio ultraterrestre para el futuro antártico

Victoria Valdivia Cerda<sup>1</sup>

Hace ya más de seis décadas, el sistema internacional se encontraba tensionado por el paradigma del cambio, *ad portas* del surgimiento de un nuevo orden internacional, con una hegemonía global única, novel en su categoría: la de Estados Unidos y, como es esperable, observando conflictos devenidos por este fenómeno cuasi cíclico del sistema internacional.

En aquella época, la conquista de la tierra, mar y aire, orientó a los Estados a buscar establecer los diferenciales (supremacía) con base en la conquista de nuevas dimensiones, considerando en esto que el factor de la territorialidad y posicionamiento geoestratégico es una suerte de *leitmotiv*, que orienta la formulación de intereses y objetivos capaces de rentabilizar las capacidades, en términos de unidades de poder para los Estados.

En este contexto, existían dos grandes áreas de interés geoestratégico hacia fines de la década de los 50: el espacio ultraterrestre y la antártica, compartiendo ambos espacios territoriales características de recursos, posicionamiento y potencialidades en su dominio, que bien podrían ser el origen de un nuevo orden internacional. Sin embargo, quizás por sus propias características, ambos espacios resultan ser totalizantes, es decir, sus propiedades naturales involucraban

1 Cientista Político, Bachiller en Administración Pública por la Universidad Central de Chile. Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Diplomada en Conducción Política y Estratégica de la Defensa, y en Función de Inteligencia en el Estado Contemporáneo por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa (ANEPE). Actualmente se desempeña como Analista Senior del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (CESIM).



# VISIONES



el, por entonces temprano, concepto de seguridad humana ampliada, comprometiendo la vida de la especie entera respecto a las consecuencias de su uso y explotación.

Es por ello que, en el marco del Año Geofísico Internacional (AGI), 1957-1958, sobreponiendo los intereses vinculados a un período de grandes conflictos globales, los Estados acordaron proteger y salvaguardar tanto el espacio ultraterrestre como la Antártica, por medio del Derecho Internacional Público, en dos instrumentos que podríamos considerar gemelos en cuanto a su formulación, alcances y objetivos.

El primer instrumento formulado fue el “Tratado Antártico” de 1959, el que dentro de sus disposiciones consagra el uso exclusivamente pacífico de la antártica, la prohibición de emplazamiento de todo tipo de armas en el territorio antártico, la prohibición de las explosiones nucleares y eliminación de desechos radiactivos, y la protección y conservación de los recursos vivos de la Antártica, siendo este último punto posteriormente ampliado en materias de cuidado y protección al medioambiente antártico y la vida que contiene.

El ejercicio del Tratado Antártico fue efectivo en evitar la propagación de la Guerra Fría hacia este continente, reduciendo las tensiones vinculadas a la búsqueda de dominio territorial (conquista) y de los recursos antárticos, pero también respecto a la potencialidad de que el continente blanco fuera empleado para el desarrollo armamentístico, por ejemplo, en

materias de proyectiles balísticos con carga nuclear. El Tratado Antártico fue capaz de generar efectivamente un modelo de gobernanza que contribuyó a reducir la incertidumbre internacional y a fomentar la cooperación, a pesar del momento de volatilidad que se vivía.

Después del ejercicio del Tratado Antártico, surgió el “Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes” (10 de octubre de 1967), instrumento vinculante que, siguiendo el modelo antártico, basó sus principios en la no reivindicación de su territorio por ningún Estado, la prohibición de emplazamiento de armas convencionales en los cuerpos celestes, la preservación del medioambiente espacial para generaciones futuras, el uso pacífico del espacio ultraterrestre y una serie de acotaciones al empleo de capacidades nucleares en el ambiente espacial.

Al igual que su predecesor, el Tratado del Espacio,<sup>2</sup> enmarcado en la voluntad de los Estados en preservar la paz ultraterrestre, devino en la generación de un modelo de gobernanza internacional basado en el multilateralismo que, a lo largo de 60 años, ha permitido el incremento del número de actores espaciales y la generación de procesos de conocimiento conducentes a la creación de soluciones tecnológicas a problemas públicos, por ejemplo en materias de acceso a la educación con la teleducación, vía televisión primeramente y en la actualidad por medio de Internet.

---

2 El Tratado de 1967, que al año 2022 cuenta con 122 ratificaciones, compuso un “Sistema del Tratado Espacial”, contando con instrumentos conexos de regulación en materias de medioambiente, operaciones y otras actividades en cuerpos celestes, que han sido ratificados por la totalidad de los Estados miembros de Naciones Unidas, sea total o parcialmente. Es dable denotar que, en su origen, el Tratado del Espacio fue promovido por las principales potencias: Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido.



Bajo estas consideraciones, es posible señalar que ambos instrumentos generaron modelos similares del tipo de actividad que los países conducen en estos territorios “especiales”, situación que, acompañada con el fin de la Guerra Fría y el período de paz democrática, generó los incentivos suficientes para el asentamiento y profundización de dicha gobernabilidad.<sup>3</sup>

Sin embargo, hacia fines de la primera década del 2000, tanto el desarrollo de la tecnología (esencialmente de uso polivalente), como la declinación de la legitimidad de la hegemonía global única de Estados Unidos, dio pie a que – a lo menos- en el régimen espacial acontecieran una serie de actos que incrementaron la incertidumbre internacional, particularmente en lo considerado como “el primer acto de guerra espacial”, marcado por el empleo de tecnología anti satelital (ASAT) sobre plataformas satelitales.<sup>4</sup>

Tras estos hechos, se ha observado una tendencia global preocupante: el incremento del desarrollo, posesión y demostración de capacidades contraespaciales, es decir de armas basadas en tecnologías disruptivas, lo que ha llevado indudablemente a entablar una conversación necesaria sobre la importancia del desarme espacial, a pesar de la existencia de un modelo de gobernanza creado y sustentado para la

preservación de la paz interestatal en materias espaciales.

Asimismo, a la par del desarrollo tecnológico con fines armamentistas, se ha observado el incremento de la fuerza del discurso relacionado a la explotación mineral de los cuerpos celestes, incluida la Luna, lo que podría redundar en un impacto medioambiental de efectos no conocidos, tanto por la interacción natural del satélite terrestre con el planeta Tierra, así como la experiencia previa que se posee en el ámbito terrestre sobre la actividad minera. Sea como fuere, el hecho de hablar hoy de minería espacial y la búsqueda de su regulación, modificará el paisaje de los cuerpos celestes, siendo en teoría contrario al espíritu del AGI, que velaba por la conservación natural del medioambiente para las futuras generaciones.<sup>5</sup>

En un tercer punto, pero no menos importante, la militarización del espacio ultraterrestre ha avanzado por su propia línea, generando que, en las últimas dos décadas, se hayan creado ramas de las Fuerzas Armadas con responsabilidad operativa en el espacio mismo, lo que a futuro podría hacer previsible la instalación de bases militares en cuerpos celestes o a lo menos el empleo de estas en caso de amenaza.<sup>6</sup> Esto, a su vez, ha estado apoyado en la búsqueda de adecuación del uso de la fuerza conforme a los capítulos V, VI y VII

3 Prueba de ello ha sido la celebración de conferencias internacionales, creación de normas (vinculantes y no vinculantes), generación de programas de creación de capacidades y otras actividades, bajo la dirección de la Oficina de Naciones Unidas para asuntos del Espacio Ultraterrestre (UNOOSA) y el Comité de Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre (COPUOS), siendo subsidiario en estas funciones la Comisión de Desarme de Naciones Unidas (UNODA) y su grupo de trabajo en desarme espacial, organismo especializado a cargo de la revisión de materias relativas a la actividad espacial distinta al uso pacífico.

4 Este acto fue fechado en el año 2007, produciendo como efecto el incremento de la contaminación ambiental de la órbita baja (LEO) y generando un aumento en el riesgo operacional de los satélites y de la Estación Espacial Internacional.

5 GILBERT, Albert. “Mining in space is coming”, 26 de abril del 2011. Disponible en: <https://www.milkenreview.org/articles/mining-in-space-is-coming>

6 Como es el caso de debate internacional respecto al uso de la fuerza en el espacio, particularmente en cuerpos celestes, luego del surgimiento de nuevas fuerzas armadas, en grandes potencias, orientadas hacia el desempeño en el espacio ultraterrestre y/o a lo menos en apoyo a las nuevas misiones de asentamiento lunar o marciano.



de la Carta de Naciones Unidas, vale decir, se ha transitado del empleo militar con fines de apoyo logístico a la actividad científica hacia la búsqueda de regulación internacional del conflicto regular interestatal en el espacio ultraterrestre.

Al hacer esta sucinta revisión, es posible establecer que, a contar del año 2007, el paradigma del cambio asociado a la noción de orden internacional y la transición de la hegemonía global única hacia el multipolarismo, ha traído aparejado el retorno hacia la búsqueda del dominio de porciones territoriales estratégicas, tendientes a ser totalizantes o a lo menos transversales en el ejercicio contemporáneo del poder, resurgiendo nuevamente los paradigmas geopolíticos para la búsqueda de explicación de los fenómenos internacionales y, tristemente, debilitando los principios que sostienen el modelo de gobernanza espacial, a lo menos en sus aristas más relevantes: no emplazamiento de armamento, uso pacífico, preservación del medioambiente para generaciones futuras y no militarización.

Bajo esta perspectiva, es necesario retroceder en el tiempo y recordar al instrumento gemelo del espacio, el STA. El modelo de gobernanza del Tratado Antártico requiere como principal insumo, la adhesión plena de los países a la colaboración y aprehensión de los principios de la actividad antártica, lo que supone en última instancia la supeditación de los intereses nacionales a un interés compartido, lo que también significa la renuncia a las cuotas de poder nacional, particular, por sobre la estabilidad internacional.

Lo anterior reposa en un complejo mecanismo de incentivos a la cooperación, a fin de acentuar que la mantención de la paz en el continente blanco es más rentable que el cambio de las condiciones

sobre las actividades, internacionalmente aceptadas. Bajo esta perspectiva, la primera lección que se podría mirar desde el OST hacia el STA, es que, en tiempos de incertidumbre y volatilidad internacional, los actores Estatales tienden a encontrar mayor incentivo a la acumulación de poder más que a la supeditación de este hacia un bien internacional, toda vez que la percepción de amenaza se incrementa y orienta las decisiones a la generación de capacidades y medios que permitan retornar a la noción de seguridad.

Amparado en esto, podría llegar a verse en el futuro un indicio de lo anterior por medio de una mayor dificultad en llegar a acuerdo sobre el tipo de actividades que se conduzcan en la Antártica, hasta el planteamiento de cambios en algunos de los puntos o disposiciones del Tratado, haciéndolo más laxo.

Considerando las dimensiones clásicas del poder que planteaba Morgenthau (económico, diplomático, militar y psicosocial), podría ser previsible el evidenciar, a futuro, síntomas de cambios en la gobernanza antártica, siguiendo el ejemplo de la gobernanza espacial, por medio de la búsqueda de explotación de recursos naturales antárticos, particularmente aquellos de naturaleza geoestratégica como son los minerales y tierras raras.

Esto sería nuevamente un indicativo de la voluntad de quien lo propusiese, en incrementar su propio poder económico por sobre el interés superior de generaciones venideras en conocer y estudiar el medioambiente antártico, tal como nuestra generación y sus predecesoras lo han podido hacer. Pero aún más complejo sería el denotar la voluntad de un actor estatal en incrementar este factor de poder por sobre la estabilidad medioambiental



del planeta, debido a que tal como la Luna regula los flujos de las mareas terrestres (por lo cual, cualquier tipo de cambio en el satélite natural podría impactar a las dinámicas de las mareas y con ello a las poblaciones costeras), la Antártica regula el clima del planeta, por lo que cambios en su medioambiente, paisaje e inclusive ecosistemas, impacta la vida y seguridad de la población humana por entero.

Respecto a la arista del poder militar, la Antártica sigue siendo un continente estratégico para el futuro de las operaciones espaciales y por tanto un punto de interés metageopolítico<sup>7</sup> como geoestratégico, creando incentivos al emplazamiento de infraestructura vinculada al ejercicio del dominio espacial (contrario al uso pacífico) en el continente antártico (aún preservado para uso pacífico).

El potencial empleo de la Antártica para el emplazamiento de este tipo de facilidades, podría conducir a una competencia interestatal para

actividades distintas al uso pacífico, es decir una suerte de carrera armamentista tecnológica en el continente helado, no por ejercer la guerra en un teatro de operaciones antártico, sino que por medio de este lograr influir en el dominio espacial.

Finalmente, la mayor lección devenida del ambiente espacial ha sido que los espacios estratégicos, naturalmente considerados, no pierden su condición a pesar de ciclos de multilateralismo, puesto que no pueden ser desvinculados de la dinámica del poder y, en este sentido, los momentos de cambios en estas materias hacen resurgir las tensiones o conflictos del pasado.

Es necesario mantener una adecuada visión sobre el estado situacional vigente y futuro de las actividades antárticas, con el propósito de prevenir los puntos de fractura en la gobernanza internacional, que ya se observaron en materias espaciales, toda vez que para que un instrumento internacional (como un tratado) sea efectivo, lo primero que se requiere es la voluntad de los Estados.

---

7 Teoría de la geopolítica que involucra los factores de desarrollo tecnológico al estudio del poder y al espacio ultraterrestre y ciberespacio como espacios territoriales de interés geopolítico y geoestratégico.



# ANÁLISIS | Rusia buscaba contener la expansión de la OTAN y ahora Finlandia es el nuevo miembro de la Alianza Atlántica<sup>1</sup>

En los meses anteriores a la invasión de Ucrania, mientras las tropas rusas se desplegaban en la frontera común y la comunidad internacional mantenía reuniones urgentes, el Gobierno de Vladimir Putin señaló en varias ocasiones que el conflicto tenía su origen en la expansión de la OTAN al este. La crisis finalmente devino en una guerra que lleva más de un año, y lejos de impedir ese objetivo, la Alianza se ha vuelto a expandir con el ingreso de Finlandia, mientras Suecia aún espera también para unirse.

Que Finlandia se sume a la OTAN es una derrota tanto simbólica como estratégica para Rusia: la alianza militar acaba de sumar a un miembro que comparte una extensa frontera de 1.309 kilómetros con Rusia, que estuvo bajo control de Moscú durante más de un siglo y que en los últimos años se había mantenido neutral.

## Rusia y la OTAN

*“Nos han engañado descaradamente. Cinco oleadas de expansión de la OTAN. Pedimos directamente que no haya más movimientos de la OTAN hacia el este”,* dijo Putin en una conferencia de prensa en diciembre de 2021.

Sergei Lavrov, ministro de Exteriores de Rusia, señaló en enero de 2022, semanas antes de la invasión y en respuesta a un documento presentado por la OTAN y EE.UU. para intentar desactivar la crisis, que *“el problema principal es nuestra posición clara sobre la inadmisibilidad de una mayor expansión de la OTAN hacia el este”*.

<sup>1</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2023/04/04/analisis-rusia-otan-finlandia-orix/>

INTERNACIONAL



PANORAMA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



Tras la caída de la URSS, en 1991, antiguas repúblicas soviéticas independizadas y países de Europa del Este que habían estado bajo la esfera soviética comenzaron a solicitar el ingreso a la OTAN para asegurar su defensa: es el caso de Hungría, Polonia, Bulgaria y Lituania, entre otros.

## La situación de Ucrania ante la OTAN

Ucrania comenzó a relacionarse con la OTAN poco después de su independencia, en 1991, convirtiéndose en un importante socio, pero Rusia siempre se opuso enérgicamente a su ingreso formal. Las relaciones entre Kiev y la alianza, se intensificaron después de la invasión rusa de Crimea y el levantamiento de fuerzas prorrusas en Donbás, en 2014.

Las causas de la guerra actual son muchas, variadas y complejas, pero la postura de Rusia ante la expansión reciente de la OTAN y el posible ingreso de Ucrania, a la que considera parte de su territorio y su pueblo, ha ocupado un rol central.

Sin embargo, desde el principio de la invasión, el efecto parece haber sido el contrario. Ya en marzo de 2022, semanas después de que el Kremlin lanzara su invasión, Finlandia y Suecia no tardaron en condenarla, generando el enojo de Rusia.

En ambos países existían proyectos de ingreso a la OTAN antes de la guerra, que mantenían dividida a la población. Pero tras la invasión estos Estados lograron apoyo político y el proceso se aceleró: la alianza los invitó formalmente a adherirse en junio.

*“Es obvio que si Finlandia y Suecia entran en la OTAN, que es principalmente una organización militar, esto*

*tendría graves consecuencias militares y políticas que obligarían a la Federación Rusa a tomar medidas de represalia”,* dijo la portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, María Zakharova, en reacción a estos movimientos.

Aunque el proceso de Suecia se ha estancado por la negativa de Turquía, miembro de la OTAN, el ingreso de Finlandia avanzó rápidamente y el país se convirtió en su miembro 31.

## La importancia de Finlandia

Antes de la adhesión de Finlandia en la Alianza, el último país en ingresar en la OTAN fue Macedonia del Norte, en marzo de 2020. Mientras que el último ingreso de antiguos países comunistas fue en 2004, cuando lo hicieron Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania. En el caso de estos tres últimos Estados bálticos, se trató de la última vez que un país limítrofe con Rusia, como Finlandia ahora, ingresaba en la alianza.

Pero ¿por qué Finlandia quería ser miembro de la OTAN, arriesgándose a un conflicto con Rusia?

La respuesta es similar a la que podrían dar cualquiera de las antiguas repúblicas soviéticas, como Lituania, o exmiembros del Pacto de Varsovia, como Polonia, cuando entraron en la OTAN en décadas pasadas: para buscar seguridad tras una historia de tensiones con Rusia marcada por guerras y el férreo control de Moscú.

Finlandia quedó bajo control del Imperio ruso en 1809, y solo pudo lograr su independencia en 1917 y en el contexto de la Revolución rusa, que llevó a la caída del zar Nicolás II y el surgimiento de la Unión Soviética. Posteriormente fue invadida

por la URSS en 1939, tras un conflicto fronterizo en la región de Karelia. La llamada guerra de invierno, caracterizada por la fuerte resistencia finlandesa, concluyó sin embargo en 1940 con una victoria soviética, pero en 1941 Finlandia se asoció a las fuerzas del Eje, lideradas por la Alemania nazi, para invadir la Unión Soviética e intentar recuperar sus territorios.

En 1944, Finlandia dio un giro: firmó un acuerdo de paz con la URSS y entró en guerra con Alemania, y estos últimos eventos determinaron que el país se mantuviera neutral durante la Guerra Fría, manteniendo relaciones con ambos bloques. El equilibrio entre Este y Oeste ha estado en el centro de la política exterior de Finlandia, siempre bajo la sombra de una agresión rusa.



Fuente: Infobae



## Instituciones de la defensa participan en Taller de Integridad Pública y Transparencia para el sector

Con la participación de las instituciones de la defensa nacional, el 9 de marzo se realizó el Taller de Integridad Pública y Transparencia para el sector defensa, iniciativa liderada por la Comisión para la Integridad Pública y Transparencia y el Ministerio de Defensa Nacional, en el marco de la realización de la Estrategia Nacional de Integridad Pública.

La actividad –que contó con la asistencia de los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y el jefe del Estado Mayor Conjunto– fue inaugurada por la ministra de Defensa, Maya Fernández, quien explicó que uno de los objetivos estratégicos es fortalecer mayores niveles de transparencia, probidad y eficiencia en los distintos procesos que se desarrollen en el sector, reconociendo el trabajo que se ha venido desarrollando durante los últimos años por parte de los diferentes servicios e instituciones que componen la defensa nacional.

La secretaria de Estado señaló que en el último año se ha realizado *“un consistente trabajo conjunto con la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, entendiendo la importancia de contar con un enfoque proactivo y sostenible en materia de integridad pública”*. La autoridad destacó, además, *“lo relevante de que este sea un proceso participativo en todos los niveles, lo que permite generar un amplio compromiso para que todas y todos participemos de la creación de esta estrategia y nos involucremos con su éxito”*.

Por su parte, Valeria Lübbert, secretaria ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial de Integridad Pública y Transparencia, destacó que *“hoy buscamos justamente avanzar en la concreción de la Estrategia de Integridad Pública, pensamos que es*

NACIONAL



PANORAMA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



*importante que las medidas surjan de quienes están involucrados en los distintos poderes del Estado. Esta es una herramienta para el combate a la corrupción y un compromiso con integridad".*

Las exposiciones se refirieron al proceso de concreción de la Estrategia Nacional de Integri-

dad Pública, sus ejes, objetivos y la importancia del sector defensa en la iniciativa, y contó con una etapa participativa que trabajó temáticas como la identificación de riesgos en materia de integridad y la discusión de propuestas para fomentar la integridad.



**Fuente:** <https://www.defensa.cl/noticias/instituciones-de-la-defensa-participan-en-taller-de-integridad-publica-y-transparencia-para-el-sector/>

## Trabajo colaborativo para el control fronterizo: Ejército continúa operando en el extremo norte

La promulgación del Decreto Supremo N° 78, en el marco de la Ley de Infraestructura Crítica, generó el incremento de medios en el despliegue del Ejército en áreas de la frontera norte del país. De acuerdo a las cifras que maneja la institución, a una semana del inicio de la actividad se evidenció una disminución en el tránsito y migración en las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, lo mismo para la Región de Antofagasta.

En las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, área de responsabilidad de la VI División, se evidenció que, desde la puesta en marcha del Decreto

N° 78, las cifras de avistamientos lograron las cantidades más bajas del mes de febrero y primeros días de marzo, lo que a su vez concuerda con el aumento exponencial de las acciones ejecutadas por la fuerza militar en el despliegue en la frontera.

El despliegue en la Región de Arica y Parinacota se ejecutó a partir del día 25 de febrero, recibándose el primer informe de las actividades ejecutadas el día 26 del mismo mes. De acuerdo a lo observado, los avistamientos en la frontera tuvieron una disminución de un 90 %. En cuanto a las tareas ejecutadas en el marco del Decreto, estas fueron en aumento, siendo las principales acciones realizadas las de "control de identidad" seguido por las "retenciones".

Por otra parte, el despliegue de la fuerza militar en la Región de Tarapacá significó la disminución

de los avistamientos en frontera de un 94 %. En tanto, la principal acción ejecutada en el área ha sido el “control de identidad”.

Asimismo, aunque con un control diferente debido a las características geográficas y climáticas, en el área de zona fronteriza definida para la Región de Antofagasta, el jefe de Área Fronteriza, general de brigada Jaime Izarnótegui L., señaló que *“hemos hecho una buena disuasión, ya que las patrullas detectan vehículos que, al verlas, se devuelven. Se han mantenido los mismos bajos índices de ingreso”*. Agregó que ello se relaciona con el escenario geográfico y climatológico reinante de la zona, donde hay 12 pasos no habilitados en 220 kilómetros de frontera, pero a 4.000 msnm. Además, existe una permanente evaluación en un trabajo integrado con Carabineros, Policía de Investigaciones y los organismos como el Servicio Agrícola Ganadero, Aduanas, entre otros.

Las cifras son reflejo del incremento de los efectivos que ya se encontraban operando en la zona con el Decreto N° 265, pero ahora con mayores atribuciones en cuanto a resguardo fronterizo, procedimientos de control y registro sobre personas y vehículos, control de identidad y retención de personas, lo que ha generado un

incremento en la sensación de seguridad por la disuasión reflejada.

La subteniente Bárbara Navarros N., que se desempeña en la Base de Patrulla “Colchane”, comentó que esta misión *“es un gran compromiso del personal y vocación de servicio al país, lo que se nota aún más ante las adversas condiciones geográficas y climatológicas, las que no afectan su desempeño”*. En tanto, el oficial a cargo de operaciones del despliegue de la Jefatura de Área Fronteriza Región de Tarapacá, mayor Humberto Villagra S., a 10 días del despliegue señaló que *“las operaciones han sido una contribución al control migratorio y a la tarea que se nos encomienda a través del DS N° 78, por el aporte que representan el despliegue y fiscalizaciones que realizamos en distintas áreas de la frontera”*.

Cabe señalar que el Ejército también está operando con cerca de 4.000 efectivos entre el norte y sur del país. En las regiones de Ñuble y de La Araucanía operan en turnos de 30 días con militares de las unidades del centro y sur del país. En tanto, en la frontera norte, donde el personal desplegado proviene de unidades de la misma zona, funcionan en turnos de 15 días debido a las condiciones climáticas y en tareas de 24 horas continuas.



Fuente: <https://www.ejercito.cl><sup>1</sup>

1 Noticia publicada en el sitio [ejercito.cl](https://www.ejercito.cl) el 11 de marzo del 2023.



# Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2030. Volumen II

*Autor: Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (CESIM).  
Cantidad de páginas: 251  
Edición: noviembre 2022  
ISBN 978-956-7527-89-2  
Por: Erich Haun Visnepolsky<sup>1</sup>*

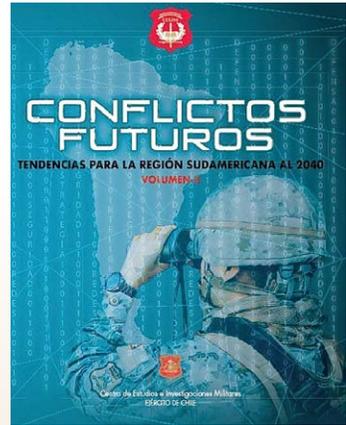
Anticipar lo que depara el destino futuro siempre ha sido un anhelo de la humanidad, y continuará siéndolo en la medida que se presenten ante ella una serie de fenómenos que pueden llegar a comprometer su existencia en el planeta.

Las razones para prever circunstancias que ocurrirán en el futuro varían desde el ánimo por conseguir una mejor posición de poder, desde una perspectiva eminentemente individual, hasta la preparación de medidas paliativas ante una inminente catástrofe, con una óptica bastante más altruista.

Sin embargo, se advierte que el principal interés por conocer, con meridiana claridad, lo que acontecerá en el devenir histórico, tendría, a lo menos, dos objetivos principales. El primero de ellos se vincula con la ocurrencia de un futuro no deseable. El saber que acontecerá un evento contrario a nuestros intereses (como individuo, familia, comunidad, sociedad o país) nos llevaría a realizar las acciones que estén a nuestro alcance para revertir tal destino o impedir que aquel futuro ocurra.

---

1 Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral, con estudios de Magister en Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Se desempeña como coordinador de analistas del Departamento de Estudios y Extensión del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército de Chile.



RESEÑA DE  
LECTURAS  
RECOMENDADAS



Por el contrario, si tenemos la posibilidad de prever que ocurrirá una circunstancia favorable o provechosa, nuestra aspiración se dirigiría, muy probablemente, a que ese hecho acontezca lo más pronto posible, cuando no a mantener cierto *status quo*: a cuidar que nada impida que aquel futuro ocurra.

Pues bien, aunque el texto que hoy nos convoca no nos entrega una respuesta exacta respecto de lo que sucederá en el ámbito de la seguridad y la defensa, en el horizonte temporal del año 2040, sí nos brinda un oportuno diagnóstico de algunos de los fenómenos que se constatan en la actualidad y que, muy posiblemente, constituirán parte importante de lo que apreciaremos en las próximas dos décadas en materia de conflictividad, en el subcontinente sudamericano.

Desde esta perspectiva, se estima pertinente recordar al lector que este libro es, en propiedad, un segundo volumen de un esfuerzo de más largo aliento, que en su primera versión abordó la evolución del conflicto y su conceptualización, indagó acerca de las principales tendencias observables en el escenario global, evaluó los factores principales que inciden (o incidirán) en el ámbito de la seguridad y la defensa en nuestro continente, e intentó descubrir las implicancias estratégicas que las tendencias descritas tendrán en 2040.

Ahondando ya en los contenidos de este interesante texto, cabe señalar que, en el primer capítulo, titulado "Tendencias para la Región Sudamericana y su evolución", los expertos en asuntos internacionales analizan cada una de las nueve tendencias identificadas, empleando para ello un método que va de lo más general (el hemisferio), a lo particular (Sudamérica), sin obviar, por cierto, el ámbito latinoamericano (intermedio).

Es de esta forma que abordan lo que ha venido a denominarse el decaimiento y reconfiguración del multilateralismo; los nuevos polos de desarrollo económico que se avizoran en materia del desplazamiento del comercio global hacia el Asia; el predominio del conflicto a nivel intraestatal por la aparición de potenciales vacíos de poder; el cambio climático y la prevalencia que han ido adquiriendo los desastres naturales; el aumento de las amenazas provenientes del ciberespacio y la ciberseguridad; el aumento de las redes del crimen organizado transnacional, incluido el narcotráfico; los cambios que se aprecian en el sector energético, los desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética; el significativo aumento poblacional y su incidencia en los flujos migratorios masivos; así como el eventual colapso urbano y los desafíos que ello plantea.

En las reflexiones de los investigadores encargados de desarrollar el referido acápite, no solo se da buena cuenta de las interacciones que pueden observarse entre las variables descritas previamente, sino también se destaca la creciente importancia que adquiere el desarrollo del pensamiento estratégico para la consecución de los objetivos de los Estados. Es precisamente en este ámbito en que, se estima, las Fuerzas Armadas pueden entregar un aporte a la acción de los países más allá de las contingencias particulares.

El texto en comento es desde tal perspectiva un aporte significativo en términos del diagnóstico de las tendencias presentes en la sociedad actual, las que, muy probablemente, tendrán una creciente incidencia en el futuro que se aproxima.

El capítulo segundo, "Escenarios para la seguridad y la defensa en Sudamérica al 2040", aborda con



particular minuciosidad el impacto que las tendencias reseñadas en el acápite anterior tienen en la configuración de un escenario regional particularmente complejo.

Asimismo, la inclusión de tres nuevas variables, a saber, la institucionalidad de la defensa y su financiamiento, la conflictividad social, y los conflictos interestatales vigentes en Sudamérica, tienden a configurar un ámbito de estudio más amplio y completo.

Es a partir de lo descrito que los autores del apartado se aventuran a desarrollar la metodología de construcción de escenarios, elaborando una matriz de impactos cruzados, con el objeto de descubrir las incertidumbres críticas que les permitirán luego esbozar cuatro escenarios plausibles de concretarse hacia el año 2040.

Establecen, entonces, que el entorno de la Defensa variará sobre los ejes de suficiencia e insuficiencia de recursos financieros y entre el control y/o proliferación de conflictos intraestatales. Así, los escenarios Atenea, Hades, Apolo y Zeus, son descritos a partir de la evolución que se espera que manifiesten las variables en estudio.

*A priori*, los investigadores adelantan una de las conclusiones que parecen más evidentes para quienes hayan iniciado la lectura de este libro, y que bien podría extenderse a otras regiones del orbe con similar alcance: *“ante la magnitud de las problemáticas sociales, en la mayoría de los países sudamericanos se priorizan otras áreas que muchas veces van más allá de la defensa y dado que la defensa externa parece no ser una preocupación acuciante, las Fuerzas Armadas han ampliado su campo de acción, cumpliendo más tareas con los mismos recursos”*.

Para completar el análisis y desarrollar completamente la referida metodología de construcción de escenarios, en el tercer capítulo y final del texto que nos convoca, se anticipan las implicancias que tendrán los escenarios en la seguridad y defensa de nuestro país.

Se procede entonces a describir los principales rasgos de la función defensa a nivel nacional, planteando los principales desafíos para el sector, para posteriormente abordar con mayor profundidad las consecuencias que cada uno de los escenarios planteados tendrán en la institucionalidad de la defensa en Chile, hacia 2040, esbozadas como vulnerabilidades y oportunidades.

En este sentido, llama la atención las negativas consecuencias que podrían tener para el país la concurrencia de una insuficiencia en los recursos financieros y la proliferación de conflictos al interior del Estado, representada por el escenario denominado Hades.

En él, los investigadores anticipan la existencia de vulnerabilidades como la imposibilidad de concretar las misiones requeridas a las Fuerzas Armadas por las autoridades políticas a partir de la escasez de recursos monetarios; la disminución y/o eventual eliminación de la participación en misiones de cooperación internacional; el menoscabo de la capacidad disuasiva del país; la afectación del personal de las instituciones armadas debido al necesario cumplimiento de misiones que no puede ser suficientemente retribuido económicamente; el eventual cuestionamiento a las funciones que ellas cumplen en la institucionalidad nacional y la consecuente disminución del interés por sumarse a sus filas.

En síntesis, las 250 páginas que comprenden el libro *Conflictos Futuros volumen II*, evidencian



*Erich Haun Visnepolsky*

la consecución del importante esfuerzo que han realizado los investigadores del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile por anticipar los distintos escenarios que deberá enfrentar la Defensa Nacional en

las próximas dos décadas y, desde tal perspectiva, constituye un significativo aporte para el desarrollo de soluciones a futuros problemas, así como provecho de las oportunidades que se plantearán hacia 2040.



## 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. Hoy en día solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra ([www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)), asimismo se publica en Twitter, LinkedIn, Facebook e Instagram.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como 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. Para reforzar sus objetivos, se encuentra incorporada al catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde la óptica del resguardo de los intereses del Ejército.

En el caso de que el contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben estar registrados en el sistema ORCID y remitir sus trabajos a [extension.cesim@ejercito.cl](mailto:cesim@ejercito.cl) o [escenariosactuales.cesim@ejercito.cl](mailto:escenariosactuales.cesim@ejercito.cl), cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:

Artículos: estos deben tener una extensión máxima de 20 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe consi-



derar un resumen de hasta 200 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

Norma a utilizar ISO 690 – 2010.

Visiones: estas deberán tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas: estas deben tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas y el registro de inscripción de la publicación.

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

Nueva Santa Isabel 1651, Santiago de Chile | Teléfono: (56) 2 2668 3834  
email: [extension.cesim@ejercito.cl](mailto:extension.cesim@ejercito.cl) | [escenariosactuales.cesim@ejercito.cl](mailto:escenariosactuales.cesim@ejercito.cl)



Búscanos como CESIM\_CHILE  
[www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)