



ESCENARIOS ACTUALES



Chile y la República Popular de China: 50 años de fructífera relación

Nagorno-Karabaj y la fragilidad del statu quo ▶

Populismo: ¿la próxima pandemia de América Latina? ▶

Operación General Manuel Belgrano: las Fuerzas Armadas argentinas y su lucha contra el covid-19 ▶



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES
EJÉRCITO DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE



Escenarios Actuales

Año 25, N° 4, noviembre, 2020

ISSN 0717-6805

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR DE LA REVISTA

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

EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS

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

CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros Martín

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

M.A. Verónica Neghme Echeverría

Investigadora, académica y consultora, Chile

Dra. Ximena Fuentes Torrijo

Directora Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de la Facultad de Derecho de la *Universidad de Chile* (UCh), Chile

General de División Schafik Nazal Lázaro

Jefe del Estado Mayor General del Ejército

Teniente Coronel, Dr. Alfredo Quadri García

Jefe del Depto. III "Sistema de Investigación y Desarrollo del Ejército" del CESIM, Chile

Dr. Ángel Soto Gamboa

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

General de División, Dr. Mario Arteaga Velásquez

Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG). Investigador y académico

Coronel (R), Dr. Luis Rothkegel Santiago

Investigador y académico, Chile

Dr. Iván Witker Barra

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

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

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

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

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

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

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

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

The journal is indexed to the following data base:

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

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

CONTENIDO

EDITORIAL

<i>General de Brigada Rubén Segura Flores</i>	7
Nagorno-Karabaj y la fragilidad del <i>statu quo</i>	
<i>Teniente Coronel Enrique Rebolgar Soler / Ignacio Parrao Olivares</i>	9
Inmigración en Chile: realidad y desafíos futuros	
<i>Iván M. Garay Pagliai</i>	23
Chile y la República Popular de China: 50 años de fructífera relación	
<i>Teniente Coronel Cristián Lauriani Ide</i>	41
Populismo: ¿la próxima pandemia de América Latina?	
<i>Nicolás Martínez Quiroga</i>	57
Operación General Manuel Belgrano: las Fuerzas Armadas argentinas y su lucha contra el covid-19	
<i>Teniente Coronel Raúl Eduardo Rosas Álvarez</i>	77
Estándares medioambientales y su incidencia en rol de la defensa	
<i>Cristián Rosales Morales</i>	91
Visiones	
La nueva Ley Antártica Chilena	
<i>Luis Valentín Ferrada Walker</i>	101
Conflicto en Belarús: la historia de siempre	
<i>Javier Silva Salas</i>	107
La anomalía magnética del Atlántico Sur: ¿una amenaza latente para Chile?	
<i>Juan Ignacio Ipinza Mayor</i>	113
Panorama seguridad y defensa	
Peticiones de ampliación países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU	119

La Unión Europea lanza un nuevo pacto migratorio que refuerza controles y acelera expulsiones.....	120
CJE recibe condecoración Gran Cruz del Mérito Militar por parte del Reino de España	123
Chile - Argentina: ejércitos amigos afianzan lazos con ejercicio académico.....	124
Reseña de lecturas recomendadas	
Hybrid Warfare: Resurgence and Politicisation	
<i>General de División Jorge Peña Leiva</i>	127
Greed is Dead: Politics After individualism	
<i>Daniela Briones Riveros</i>	131
Normas editoriales	135

EDITORIAL

En esta última edición del año de Escenarios Actuales, hemos tratado de identificar los temas que más interesan a nuestros lectores, buscamos contribuir al debate con una mayor o menor profundidad en aquellos que por su relevancia nos presentan ciertas realidades que afectan a los Estados y por ende a las sociedades que los integran, todos ellos están relacionados con la seguridad y defensa en mayor o menor medida.

Enrique Rebolar, teniente coronel, e Ignacio Parrao, cientista político, ambos integrantes del CESIM, efectúan un análisis del conflicto de Nagorno-Karabaj respecto de los riesgos que presentaría una instrumentalización de la condición de *statu quo* en función de cuatro factores de fragilidad, lo que nos permite reflexionar respecto de su complejidad, intereses y eventuales consecuencias de esta herramienta en su prolongación como foco de tensión vecinal.

Iván Garay, cientista político y administrador público, presenta la realidad de la inmigración en Chile y su evolución en las últimas décadas, reflejando con antecedentes el importante incremento de ciudadanos extranjeros, observándose una constante dinámica y el cambio del país de origen. Sin duda que su explicación y causas obedecen a múltiples factores, como la situación de algunos países en la región y la natural atracción de un país como la condición que presentaba Chile antes de la pandemia. Finaliza reflexionando sobre los desafíos para un Chile como Estado receptor.

Cristian Lauriani, teniente coronel, con motivo de cumplirse 50 años de relaciones diplomáticas entre Chile y China, efectúa un recorrido por la secuencia y evolución de una cooperación e integración en diferentes áreas, especialmente el vínculo comercial con este gran consumidor y potencia mundial, observándose a la fecha, una relación positiva, respetuosa y con un horizonte de oportunidades con quien es su principal socio comercial. Existe entonces un beneficio mutuo.

Nicolás Martínez, historiador y cientista político, efectúa un análisis conceptual del fenómeno denominado populismo, a partir de diferentes autores, identificando sus características, particularidades y el contexto social y político de los Estados que facilitan su aparición y consolidación para lograr el poder, su ejercicio conocido por todos, normalmente genera daños importantes en el tejido social y economía de los Estados. El autor, con una mirada amplia, sin juicios de valor, nos invita a reflexionar sobre la realidad de nuestra América Latina en los últimos años, planteando la interrogante si el populismo podría ser la próxima pandemia.



En el ámbito regional, al igual que en la edición anterior nos referimos al rol y actividades de las Fuerzas Armadas del Paraguay. En esta ocasión, el teniente coronel Raúl Rosas, profesor invitado en la Escuela de Guerra del Ejército argentino, proporciona antecedentes que permiten identificar el proceso de planificación y ejecución de la Operación Belgrano por parte de las Fuerzas Armadas argentinas. En un complejo y muy dinámico escenario de pandemia, entrega interesante información respecto del rol de las Fuerzas Armadas en el vecino país, lo que permite al lector observar algunas diferencias respecto de las chilenas.

Cristian Rosales, cientista político y contador auditor, presenta una mirada a los estándares internacionales en materias medioambientales y como estos inciden y exigen respuestas en el ámbito de la defensa, para ello toma como referencia del estado del arte en las Fuerzas Armadas españolas, finalizando su aporte con una visión sinóptica breve, enunciando que nuestras Fuerzas Armadas están en la senda correcta y adoptando medidas.

El CESIM agradece a los colaboradores de esta, nuestra última edición del año 2020, quienes con su trayectoria y conocimientos, entregan enfoques actualizados atingentes a nuestro quehacer profesional, contribuyendo a comprender el entorno nacional e internacional que incide en el ámbito de la seguridad y defensa.

Para nuestros lectores y seguidores, vaya nuestro más sincero agradecimiento por considerarnos en sus preferencias, quedando cordialmente invitados a colaborar y formar parte del crecimiento espontáneo de una comunidad en materias de seguridad y defensa. Del mismo modo les deseamos en esta Navidad y Año Nuevo, los mejores deseos de felicidad y éxitos junto a sus seres queridos y sus respectivas familias.

RUBÉN SEGURA FLORES

General de Brigada

Director de Estudios e Investigaciones Militares

Nagorno-Karabaj y la fragilidad del *statu quo*

Teniente Coronel Enrique Rebolar Soler¹
Ignacio Parrao Olivares²

Resumen

La reemergencia del enfrentamiento armado entre Armenia y Azerbaiyán en la región de Nagorno-Karabaj ha puesto el foco de atención sobre un conflicto prolongado poco observado desde Occidente. El presente artículo pretende demostrar la fragilidad del *statu quo* cuando es empleado como herramienta de prolongación del conflicto. Para ello, se definen cuatro factores asociados a dicha fragilidad: la instrumentalización de las disputas en función de las dinámicas internas, la ausencia de voluntad política para presentar elementos de negociación, la influencia de intereses de terceras potencias y los efectos del valor geopolítico de la zona en disputa. La aplicación de los factores de fragilidad del *statu quo* al caso de Nagorno-Karabaj permite identificar las derivaciones de los procesos pos-soviéticos, el valor irremplazable que el territorio en disputa tiene para las partes, las consecuencias de la tensión turco-rusa en la zona y el valor del Transcáucaso, pudiendo concluir que la mencionada fragilidad hace del *statu quo* una herramienta atractiva, pero riesgosa.

Abstract

The reemergence of the armed confrontation between Armenia and Azerbaijan in the Nagorno-Karabakh region has put in the spotlight a protracted conflict, usually overlooked by the Western World. This article intends to show the fragility of the *status quo* when it is used as a tool to prolong the conflict. For that, four *status quo* fragility factors have been

- 1 Oficial de Ejército y especialista de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica otorgado por la Academia de Guerra. Egresado del Curso de Comando y Estado Mayor y del Programa de Estudios Estratégicos del U.S. Command and General Staff College, Fuerte Leavenworth, EE.UU. Actualmente se desempeña como Jefe de la Sección "Planes Estratégicos" del Departamento de Planes y Políticas del CESIM, enrique.rebolar@ejercito.cl.
- 2 Cientista Político de la Universidad Central de Chile, Magíster (C) en Estudios Coreanos, Universidad Central de Chile, actualmente se desempeña como Analista de Estudios Estratégicos del Departamento de Planes y Políticas del CESIM, ignacio.parrao@ejercito.cl.



Palabras clave

Nagorno-Karabaj
Fragilidad
Statu quo
Conflicto
Prolongado

Key words

Nagorno-karabakh
Fragility
Status quo
Conflict
Protracted



determined: the instrumentalization of disputes in favor of domestic dynamics, the absence of a political will to present negotiation elements, the influence of third powers, and the effects of the geopolitical value of the disputed region. The analysis of the status quo fragility factors in the Nagorno-Karabakh case allows to identify the derivations from the post-soviet processes, the irreplaceable value that the contested territory has for the parts, the consequences of the Russo-Turkish tension in the area, and the value of the Transcaucasus. Thus, enabling to conclude that the inherent fragility of the status quo makes it an attractive but risky tool.

"La guerra no es un problema. Más bien son cien, quizás mil problemas:"³

Colin Gray

Introducción

Al cierre de esta edición, el conflicto armado iniciado entre Armenia⁴ y Azerbaiyán⁵ hacia fines de septiembre del 2020, se encontraba cumpliendo tres semanas y, con varios cientos de muertos, marcaba el evento más violento en la relación de ambos países desde el término de la guerra que emprendieron en el marco del proceso de caída de la Unión Soviética. Igualmente, marcaba el fin abrupto del *statu quo* entre ambos países, respecto de la región de Nagorno-Karabaj y de parte de sus territorios adyacentes.

Este enfrentamiento constituye un foco de atención no solo por las peculiaridades del contexto global, marcado por la pandemia del virus Covid-19, sino porque revive la atención sobre los elementos clásicos de los conflictos armados interestatales y también por las implicancias que tendría para el comportamiento de diversos actores regionales con intereses en dicha zona.

En su origen, el conflicto armado en comento tiene una serie de características que combinan aquellas propias de las relaciones vecinales, con otras más profundas. Estas se vinculan con aspectos históricos, étnicos, e incluso, con procesos de formación identitaria durante un período definido por episodios como la presencia colonial en la región, las influencias soviéticas y su posterior desaparición. Así también, el tránsito hacia la consolidación estatal que los países en conflicto han desarrollado a la fecha. Junto a ello, se han construido imaginarios y percepciones recíprocas en torno a la rivalidad y victimización que persisten en las sociedades de ambos países y que predisponen los modos de adhesión al conflicto.⁶

Este artículo argumenta respecto de la fragilidad del *statu quo*, como herramienta preventiva de los conflictos armados en situaciones irresueltas entre dos o más Estados, particularmente cuando involucran disputas territoriales. A ello se suman como multiplicadores del riesgo las dinámicas políticas internas y los intereses de terceros respecto de la resolución o preservación del conflicto.

3 GRAY, Colin. *Another bloody century*. Londres: Phoenix, 2006, p. 36.

4 País ubicado entre Turquía y Azerbaiyán, de 29.743 km² de superficie, 3.021.324 habitantes y un PIB per cápita de US \$9.500 (estimado a 2017). EE.UU. Central Intelligence Agency. The World Factbook: Armenia. Recuperado desde sitio web el 27 de septiembre de 2020: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>.

5 País ubicado entre Armenia y el mar Caspio, de 86.600 km² de superficie (incluyendo territorio marítimo), 10.205.810 habitantes y un PIB per cápita de US \$17.500 (estimado a 2017). EE.UU. Central Intelligence Agency. The World Factbook: Azerbaijan. Recuperado desde sitio web el 27 de septiembre de 2020: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>.

6 BĂDULESCU, L., Cristina. Armenians on Azerbaijanis in the Nagorno-Karabakh conflict. Shaping the image of the enemy. *Sfera Politicii* N° 3-4 (193-194), 76-83, 2017.



En consecuencia, se propone un diseño descriptivo, que inicialmente explora el *statu quo*, luego indaga sobre aquellos factores que tienen directa relación con la mencionada fragilidad, para aplicarlos al caso de Nagorno-Karabaj, en función de obtener conclusiones que contribuyan a incrementar la comprensión de los fenómenos vecinales irresueltos y conflictivos.

El *statu quo* como forma de prolongación del conflicto

El *statu quo*, más allá de referir a una postura de preservación o alteración del orden internacional por parte de potencias establecidas y emergentes, tiene un correlato con las actitudes de los Estados frente a los asuntos que surgen en las inmediaciones de sus fronteras, pudiendo significar estrategias o formas de proceder frente a un determinado hecho.

En el ámbito de las organizaciones internacionales, el *statu quo* representa una herramienta que contribuye a generar condiciones para resolver las controversias que aquejan a los distintos Estados y a los medios de facilitación que se disponen para ello. Por lo tanto, también les compete cierto grado de interés y atención, existiendo elementos formales para intervenir en los procesos de desescalamiento de los conflictos y sus implicancias humanitarias.

En el estudio de las condiciones previas para la ocurrencia de un conflicto armado interestatal, suele aproximarse desde una perspectiva cercana al realismo político, dada la presencia de una conjunción de factores como: capacidades militares y

sus equilibrios, la orientación acerca del *statu quo* y los incentivos existentes para iniciar las hostilidades.⁷ Sumado a ello, existen consideraciones básicas frente al tamaño y poder relativo que los Estados tienen en otras áreas que exceden a la esfera militar. Entonces, resultan relevantes a la articulación de todos los factores de poder estatal.

Conceptualmente, en los conflictos diádicos, existirían dos fuerzas reconocibles: defensores y retadores del *statu quo*. Esta caracterización puede resultar bastante sintética, e incluso podría ser intercambiable de existir alteraciones, tanto en las circunstancias materiales de las partes, como en la actitud que adquieran frente a los asuntos de defensa, pudiendo desarrollar una postura disuasiva o agresiva. Ello impactaría en que la perdurabilidad de las rivalidades estaría sujeta, tanto a los factores antes mencionados, como al interés de una de las partes respecto a capitalizar una oportunidad de agresión a la contraparte.



Figura 1: Fuego de artillería en el conflicto armenio-azerí.

Fuente: AFP.

En síntesis, el *statu quo* corresponde a una actitud volitiva de los Estados frente a la forma en la que articulan sus atributos de poder para la solución

7 GELLER, Daniel. Status Quo Orientation, Capabilities, and Patterns of War Initiation in Dyadic Rivalries. *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 18, N° 1, 2000, pp. 74-76.



de controversias. La dimensión temporal de dicha voluntad resulta importante, siendo su trazabilidad en el tiempo la evidencia que permite identificar la estrategia escogida y, eventualmente, un insumo clave para prospectar su devenir.

Los factores de fragilidad del *statu quo* en situaciones irresueltas

Hecha la asociación de la voluntad política respecto de la elección del *statu quo* como herramienta en el contexto de la dialéctica del conflicto, cabe reflexionar sobre su estabilidad y el grado de control real que los Estados puedan alcanzar sobre él. Para ello, se proponen cuatro factores que permiten establecer la fragilidad del *statu quo* y, por tanto, la condición de riesgo que le es propia:

Instrumentalización de las disputas en función de las dinámicas internas

Coexisten dos perspectivas para comprender la dinámica de los incentivos que ofrecen las condiciones domésticas en el desarrollo de los conflictos interestatales. La primera de ellas dice relación con el grado de estabilidad y desarrollo democrático de los Estados para iniciar hostilidades contra otro homólogo, dada la existencia de normas e instituciones que limitarían la capacidad de un conductor político de realizar acciones hostiles sin antes enfrentar procesos de control, cuestionamientos de la oposición y costos políticos relativamente altos.

Esto configura una “teoría de la paz democrática”, ampliamente difundida y que señala que,

empíricamente, las democracias consolidadas suelen resolver sus controversias por medios pacíficos, incluso cuando los comportamientos de política exterior puedan generar cohesión entre la ciudadanía.⁸

La segunda perspectiva, supone el empleo de las hostilidades interestatales como factor de distracción de los problemas domésticos de la esfera pública, pudiendo existir incentivos al desarrollo de conflictos vecinales dentro de una serie de alternativas y circunstancias que se generen en torno al grado de solidez alcanzado por las democracias en tensión, a los cuestionamientos a la continuidad de determinado gobierno o sector político en el poder, a la sensibilidad de la aprobación de la ciudadanía del comportamiento hostil contra actores vecinales y a las aprehensiones acerca de la certeza de tener éxito militar dentro de un conflicto armado.⁹

Todo lo anterior supone un dilema de costo beneficio relativamente alto, dado que las acciones para satisfacer problemas domésticos pueden resultar en efectos concretos sobre la reputación de un determinado país, existiendo incluso la posibilidad de dañar la economía nacional por medio del empleo instrumental de la violencia interestatal.

Es por ello que existen indicadores formales y de percepción que orientan la voluntad de los Estados hacia actitudes agresivas dentro de su esfera vecinal, las que resultan de aspectos propios de su robustez democrática, de los niveles de cohesión social hacia la imagen de un enemigo e incluso

8 CLARK, David y NORDSTROM, Timothy. Democratic Variants and Democratic Variance: How Domestic Constraints Shape Interstate Conflict. *The Journal of Politics*, Vol. 67, Nº 1, febrero 2005, pp. 251-252.

9 FILIPPOV, Mikhail. Diversionary Role of the Georgia-Russia Conflict: International Constraints and Domestic Appeal. *Europe-Asia Studies*, 61 (10), 1825-1847, 2009.



frente a las posibilidades de sostener un conflicto armado y prevalecer en él.

Ausencia de voluntad política para presentar elementos de negociación

Este punto supone una postura de la conducción de la política exterior que trasunta a los elementos de hostilidad interestatal. Se trata de un elemento volitivo, pues estaría circunscrito al nivel de la alta política, en el que son los jefes de Estado o los funcionarios designados con tales atribuciones los encargados de cautelar los intereses de un determinado país. Sin embargo, se destaca que parte de los ingredientes para analizar los conflictos y establecer niveles de entendimiento básicos suelen centrarse en las relaciones estatales y de sus líderes, descuidando aspectos como las percepciones, las identidades, las ideologías o, incluso, las desconfianzas que subyacen a las necesidades de negociación.¹⁰

Tal voluntad podría significar también la conducción de ciertas estrategias diplomáticas para avanzar en elementos de negociación que faciliten la configuración del entendimiento recíproco, en torno a lo cual existirían dos condiciones esenciales: madurez y compromiso. Ellas refieren a las percepciones compartidas de avanzar hacia condiciones de convergencia desde el nivel de la alta política, o bien, integrando a agencias estatales e incluso sobre aquellos recursos de persuasión aplicados sobre la población de la contraparte, de modo de obtener legitimidad en las formas de proceder hacia entendimientos incrementales.

Las barreras frecuentes de este tipo de entendimientos pasan por las incompatibilidades de regímenes políticos, ideologías, percepciones de situaciones domésticas y apoyo ciudadano a los procesos de conciliación.

Influencia de intereses de terceras potencias

La influencia de actores regionales o extrarregionales con intereses en la zona en disputa, constituye un elemento determinante para la resolución de los conflictos, o por el contrario, para su prolongación indefinida. El rol de las terceras partes en la dinámica del conflicto se asocia a la contención de sus efectos e integra a sus propias percepciones de seguridad, medios e intereses,¹¹ aspecto que deriva en diversas aproximaciones de objetivos y medios para abordar tales situaciones.

Una tipología al respecto considera cuatro enfoques elementales, a saber: centrada en la amenaza de coacción sobre las partes, para la búsqueda de soluciones comunes mediante una intervención directa; centrada en el uso disuasivo, empleando medios diplomáticos y militares de manera pasiva para propiciar la convergencia; adjudicataria, involucrando medios jurídicos que sustenten un argumento legal y moral para la contención y control del conflicto y; acomodadiza, que emplea medios diplomáticos tradicionales y no tradicionales para la facilitación de entendimiento de identidades y diferencias étnicas, promoviendo su igualdad.¹² Estos cuatro enfoques pueden ser empleados

10 DARNTON, Christopher. Public Diplomacy and International Conflict Resolution: A Cautionary Case from Cold War South America. *Foreign Policy Analysis*, pp. 1-20, 2019.

11 PARLAR DAL, Emel. Assessing Turkey's changing conflict management role after the Cold War: actorness, approaches and tools. *Third World Quarterly*, 2019, pp. 4-5.

12 *Ibidem*.

indistintamente por diversos miembros de la comunidad internacional, y resumen en parte la tradición empleada hasta la actualidad.

Tales enfoques suelen permear hasta el rol que desempeñan las potencias sobre los esfuerzos de la comunidad internacional por solucionar situaciones de conflicto, dada la configuración de ciertas estructuras de poder global, como ocurre con la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los poderes de veto que poseen sus miembros permanentes, o bien, mediante el desarrollo de estrategias en paralelo para posicionar sus intereses.

Efectos del valor geopolítico de la zona en disputa

Las condicionantes geográficas, políticas, sociales e incluso étnicas que tienen los actores estatales sobre diversos espacios geográficos pueden determinar sus modos de actuar frente a sus pares. Las motivaciones pueden ser diversas y concentrarse sobre temas políticos, el acceso a recursos estratégicos o bienes públicos globales, las posibilidades de proyección militar para proteger la soberanía territorial, o incluso, relacionarse con ciertos imaginarios y simbolismos tradicionales de un Estado en particular.

En tal sentido, una aproximación se relacionaría con el intento de comprender los códigos geopolíticos que subyacen al comportamiento de los actores estatales en sus entornos próximos. Como concepto, ellos obedecen a un conjunto de supuestos estratégicos que elaboran los gobiernos acerca de su entorno para delinear

su política exterior.¹³ Estos códigos se hacen presentes tanto en declaraciones y documentos oficiales del nivel político, como en las prácticas internacionales que desarrollan los Estados a través del tiempo, distinguiéndose, en profundidad y alcance, conforme a su tamaño relativo y a los atributos de poder que tienen para influir sobre los aspectos de su interés.

El conflicto de Nagorno-Karabaj

La región de Nagorno-Karabaj resulta ser el corazón del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. Desde la perspectiva jurídica, dicha región se encuentra ocupada por Armenia, al igual que los territorios que se ubican entre ella y el límite político internacional armenio-azerí.



Figura Nº 1: Mapa de Armenia y Azerbaiyán, que muestra la zona en disputa.

Fuente: France 24.

Complementariamente, la existencia de la autoproclamada República de Artsaj en Nagorno-Karabaj, que no ha sido reconocidamente internacionalmente, imprime un factor adicional que repercute en el balance militar, en las dinámicas internas y en la convicción del apoyo popular a la decisión

13 TAYLOR, Peter; FLINT, Colin. *Geografía Política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Trama Editorial, Madrid, 1994, pp. 85-86.



política de emplear la fuerza por parte de los actores del conflicto.

Se visualizan dos grandes perspectivas temporales para analizar el fenómeno del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. La primera guarda relación con su extensión, cuya trazabilidad es de alrededor de un siglo, y en la cual se podría deducir con mayor certeza la prolongación de una condición sin solución aparente. Ella tiene su raíz en las asignaciones de territorios durante el régimen bolchevique, después de una breve independencia de Armenia y Azerbaiyán, tras la caída del Imperio ruso en 1917.¹⁴

Una segunda perspectiva sería analizar su intensidad reciente, vale decir, en una extensión temporal reducida al período del principal conflicto armado entre ambos países (1992-1994), que no hizo más que expandir y profundizar la disputa por el territorio, y los eventos violentos acaecidos de manera esporádica, destacando el año 2016, julio de 2020 y, por supuesto, la situación en desarrollo desde septiembre del mismo año.

Conjugando ambas perspectivas, es posible asociar la voluntad política de empleo de la fuerza a nivel de esfuerzo nacional como método de resolución del conflicto, en momentos en que la influencia y control externo (ruso y soviético) dejó de ejercerse decisivamente, creando vacíos de autoridad, que fueron explotados por las partes, en función de sus intereses nacionales. En este caso, el interés contrapuesto de preservar la integridad territorial o extenderla hasta

los límites pretendidos desde la perspectiva nacional. En ese sentido, el *statu quo* no ha sido una herramienta orientada a dar espacio a la generación de condiciones para una negociación, sino para configurar permanentemente el contexto estratégico, en espera de una ventana de oportunidad para luchar desde posiciones políticas, al parecer, irreconciliables.

Análisis de los factores de fragilidad del *statu quo* en Nagorno Karabaj

Con el propósito de comprobar la fragilidad del *statu quo* en disputas prolongadas, el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán presenta una oportunidad para ejemplificar el análisis de los factores de fragilidad propuestos previamente.

Instrumentalización de las disputas en función de las dinámicas internas

Luego de la desintegración de la Unión Soviética en 1991, tanto Armenia como Azerbaiyán han intentado consolidar sus repúblicas mediante el desarrollo económico y la estabilidad política, independientemente del modelo escogido. Dicha estabilidad parece ser un aspecto doméstico que ambos países pretenden mejorar, pero que mantiene ciertos niveles de incertidumbre.

De acuerdo al índice de democracia elaborado por *The Economist*, Armenia es considerada dentro del rango de países "híbridos", vale decir, por bajo las democracias deficientes, pero por sobre los regímenes autoritarios. Azerbaiyán está

14 IISS. International Institute Strategic Studies. *The Armed Conflict Survey 2020*. Londres: Routledge, 2020, p. 140.

catalogado como “régimen autoritario”.¹⁵ Por otra parte, Transparencia Internacional ubica, dentro de un total de 180 países del índice de percepción de la corrupción, a Armenia en el puesto 77 y a Azerbaiyán en la posición 126.¹⁶ La combinación de estos indicadores permite vislumbrar ciertas condicionantes domésticas estructurales, que se relacionarían con la conveniencia de mantener posturas hostiles mutuas, como elementos de cohesión social.

Ello se vincula con la implicancia del efecto *rally-around-the-flag*,¹⁷ el que opera como soporte social para la manifestación y prolongación de la hostilidad, elemento que endurece y limita potenciales entendimientos tendientes a desescalar el conflicto. En este sentido entran en juego los roles que desempeñan las élites locales en la promoción de idearios y simbolismos propios del conflicto, tales como construcción de estereotipos, rivalidades, desconfianzas, sentimientos de comunidad de destino, entre otros.¹⁸ Las ideas prevaletentes en ambas partes dan cuenta de posiciones irreconciliables en torno al daño histórico que se han causado mutuamente a lo largo del tiempo, y en el cual, las terceras partes y la comunidad internacional parecen no comprender o dimensionar, limitando las opciones al enfrentamiento armado como única solución posible.

Una reflexión para analizar resulta de lo siguiente: la ausencia de un conflicto militar significativo, no representa la aceptación del *statu quo*.¹⁹ Ello marca un punto relevante en esta discusión, dado que factores como el crecimiento económico y la estabilidad política en Armenia y Azerbaiyán tendrían la capacidad de alterar los equilibrios diplomáticos y militares, endureciendo posiciones y, eventualmente, ofreciendo incentivos para el surgimiento de tensiones.

Durante las últimas dos décadas se identifican niveles oscilantes de estabilidad y de ausencia de violencia, lo que es evidente en las mediciones sobre Azerbaiyán, situándose bajo la media global durante el período analizado. Armenia, por su parte, no presenta cifras con avances consistentes ni perdurables.

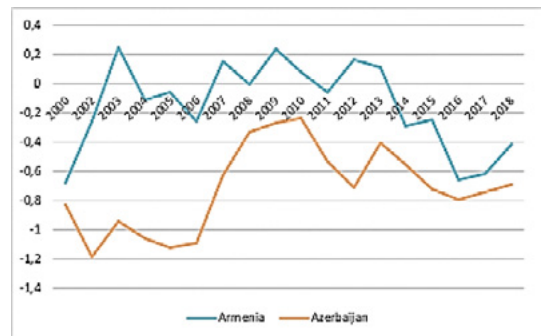


Gráfico N° 1: Estabilidad política y ausencia de violencia, 2000-2018.

Fuente: World Governance Indicators.

- 15 The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest. Recuperado desde sitio web el 2 de octubre de 2020: <http://www.eiu.com>.
- 16 Transparency International. Corruption Perception Index 2019. Recuperado desde sitio web el 3 de octubre de 2020: <http://www.transparency.org/cpi>.
- 17 Efecto que dice relación con el mayoritario apoyo de la población a sus gobernantes en tiempos de crisis o de guerra, incluso aunque hayan sido impopulares hasta entonces. JORDÁN, Javier. Dilema de seguridad, disuasión y diplomacia coercitiva. En JORDÁN, J. *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Madrid: Plaza y Valdés, 2013, pp. 199-200.
- 18 TOKLUOGLU, Ceylan. The Political Discourse of the Azerbaijani Elite on the Nagorno-Karabakh Conflict (1991–2009). *Europe-Asia Studies*, 63(7), 2011, pp. 1223–1252.
- 19 Traducción del texto: “The long-term absence of significant military conflict, however, did not represent acceptance of the status quo”. CAVANAUGH, Carey. Eruption of Conflict Over Nagorno-Karabakh. Council on Foreign Relations, 28 de septiembre de 2020. Recuperado desde sitio web el 1 de octubre de 2020: <https://www.cfr.org/blog/eruption-conflict-over-nagorno-karabakh>.



La importancia de lo anterior merece atención, toda vez que existen caracterizaciones acerca de cómo ambos países conviven con procesos electorarios tendientes a la inestabilidad y, en el caso de Azerbaiyán,²⁰ con la existencia de liderazgos de rasgos autoritarios. Ello tiene repercusiones en consolidar la estabilidad doméstica y en los estilos de política exterior que desarrollan sus gobernantes, condicionando la recurrencia del conflicto vecinal.

Ausencia de voluntad política para presentar elementos de negociación

El objetivo azerí es restaurar la integridad territorial. El objetivo armenio es asegurar su territorio, la franja ocupada y proveer de disuasión extendida hacia los territorios de Nagorno-Karabaj. Para un tercer actor, la autodenominada y no reconocida República de Artsaj, es mantener los territorios de Nagorno-Karabaj, al amparo de Armenia.

El valor del territorio en disputa parece no tener ningún sustituto intangible tanto para armenios, como azeríes. Por tanto, no han emergido soluciones políticas que presenten alternativas o elementos por ceder, para configurar una zona de posibles acuerdos. Bajo estas circunstancias, la negociación para resolver los aspectos estructurales del conflicto no es una opción viable. Ambos países han construido una suerte de equilibrio militar que, subrepticamente, solidifica su voluntad de negociación a través del establecimiento de actitudes tendientes a alcanzar una disuasión recíproca.

En este contexto, el *statu quo* pareciera ser la única alternativa para contener la violencia interestatal. Sin embargo, las posturas inamovibles son directamente proporcionales a la fragilidad de dicha condición. Por otra parte, se transforman en la razón de la prolongación de la oposición de voluntades, que tenderá hacia la violencia extrema, cada vez que las circunstancias lo permitan y los cálculos políticos lo recomienden.

Influencia de intereses de terceras potencias en Nagorno-Karabaj

El Cáucaso es, sin duda, una zona de tensión entre el poder ruso y el poder turco. El valor geoestratégico que la región representa para Rusia no debe ser subestimado, dado que su extensión, posición y morfografía son muy aptos para soluciones estratégicas defensivas.²¹ La pérdida de influencia rusa en ese sector no solo implicaría la cesión de ella a Turquía, sino que la emergencia de un riesgo directo, de implicancias difíciles de dimensionar en el largo plazo.

Por tanto, la contención de la expansión de influencia turca es tan importante para Rusia, como la prolongación de las tensiones entre Armenia y Azerbaiyán, que le garanticen una zona de amortiguación frente a amenazas desde el sur de sus tierras bajas europeas. En ese sentido, es posible inferir que el *statu quo* con un Nagorno-Karabaj en disputa prolongada, es rentable para los rusos, en la medida que mantenga su capacidad de controlar los efectos de erupciones de violencia como la que se presenta en la actualidad y, por otra parte, impedir una intervención que

20 Reporters Without Borders. 2020 World Press Freedom Index. Recuperado desde sitio web el 27 de septiembre de 2020: <https://rsf.org/en/ranking>.

21 FRIEDMAN, George. *The Next 100 years*. New York: Anchor Books, 2009, p. 107.



favorezca una resolución del conflicto auspiciada por otra potencia, quedando esta última mejor posicionada.

Turquía, por su parte, coherentemente con su giro hacia una influencia exterior más expansiva, mantiene una estrecha relación con Azerbaiyán, sin alcanzar una alianza militar. Los lazos históricos y culturales entre estos dos países son fuertes y, además, han forjado una robusta relación comercial. Turquía es el principal conducto para la exportación de hidrocarburos azeríes y estos últimos se han convertido en inversionistas en suelo turco. El respaldo explícito a la demanda sobre la restauración de los territorios ocupados y el apoyo militar indirecto, son indicadores de que una ruptura del *statu quo* le resulta favorable, en la medida que el resultado le permita incrementar su influencia en la zona y que no se crucen “líneas rojas” de enfrentamiento directo con fuerzas rusas.

A pesar de lo descrito, la posición turca respecto al conflicto es frágil, debido a que, como miembro de la OTAN, enfrenta cuestionamientos acerca de las tensiones recientes con Grecia, su involucramiento en Siria y el mencionado apoyo a Azerbaiyán.

Por otra parte, las compras de armamento ponen un matiz a la influencia de Rusia y Turquía. Las cifras señalan que para el período de mayor intensidad de conflicto, entre 1993 y la actualidad, tanto Armenia como Azerbaiyán han continuado

adquiriendo diversos tipos de sistemas de armas mediante proveedores similares como Rusia, Ucrania y Bielorrusia por cerca de US\$ 916 y US\$ 4.072 millones, respectivamente.²² En el caso azerí llama la atención que uno de los proveedores importantes sea Israel, toda vez que existen diferencias religiosas entre ambos, sin embargo, existe convergencia de intereses en torno al lugar que ocupa Azerbaiyán como vecino de Irán.

Ello ha significado que el conflicto se amplíe al ámbito diplomático, en el cual Armenia ha retirado recientemente a su representante diplomático en Israel.²³ La relación entre Azerbaiyán e Israel resultaría gravitante para comprender algunas ventajas militares que dicho país ha presentado en el campo de batalla, particularmente en la capacidad de limitar el componente blindado armenio a través del uso combinado de tecnologías no tripuladas (UAVs) y de sensores, entre otros.²⁴

Irán presenta una peculiar relación con el conflicto. Mantiene una mayor cercanía con Armenia, a pesar de la mayoría cristiana que este último tiene, lo que parece estar relacionado con la dependencia que Irán tiene de Rusia en las votaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por otra parte, mantiene lazos comerciales con Azerbaiyán, pero ve con preocupación la conexión que mantendrían grupos separatistas en el norte de su territorio.

22 Tales valores están expresados en Trend Indicators Values (TIVs) que corresponde a una unidad de medición empleada por el SIPRI para cuantificar el valor de una capacidad militar asociada a la adquisición de un sistema de armas en particular. La citada información fue obtenida desde: SIPRI. Arms Transfers Database. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 desde sitio web: https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

23 HOVHANNISYAN, Nvard y AYYUB, Rami. Armenia recalls ambassador to Israel over arms sales to Azerbaijan. Reuters, 1 de octubre de 2020. Recuperado desde sitio web el 2 de octubre de 2020: <https://www.reuters.com/article/us-armenia-azerbaijan-israel/armenia-recalls-ambassador-to-israel-over-arms-sales-to-azerbaijan-idUSKBN26M76L>.

24 WATLING, Jack. The Key to Armenia's Tank Losses: The Sensors, Not the Shooters. RUSI Defence Systems, 6 October 2020. Recuperado desde sitio web el 7 de octubre de 2020: <https://rusi.org/publication/rusi-defence-systems/key-armenia-tank-losses-sensors-not-shooters>.



Por último, Estados Unidos ha mantenido un lazo más cercano con Azerbaiyán, lo que se evidencia, por ejemplo, en una marcada diferencia en su ayuda militar,²⁵ respecto de Armenia. El aumento de las tensiones entre la potencia norteamericana e Irán, presentan a Azerbaiyán como la mejor opción local para la necesidad estadounidense de relacionarse con la zona. Lo mismo sucede con Israel, que no solo es un proveedor importante de material de defensa para los azeríes, sino que ha sido acusado por Irán de lanzar operaciones encubiertas desde el territorio de su vecino del norte.

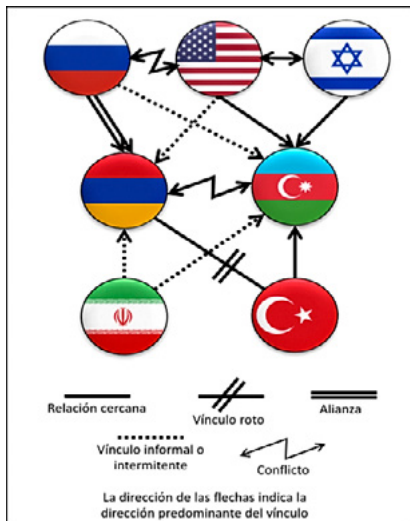


Figura 3: Mapa de relaciones de los principales actores.

Fuente: elaboración propia, empleando simbología propuesta por Levinger (2013).

En síntesis, la influencia de terceros países sobre la fragilidad del *statu quo* entre Armenia y Azerbaiyán, puede tomar tres caminos: que se preserve, para mantener el equilibrio de poderes en la región tal como está; que se rompa

completamente, para un rebalanceamiento geopolítico o; que se quiebre con límites establecidos por una o varias de las potencias más influyentes, a fin de mantener la región inestable, controlable y lejana a cualquier acercamiento con, por ejemplo, la OTAN.

Efectos del valor geopolítico de la zona en disputa

Desde una mirada geográfica, Armenia y Azerbaiyán comparten un espacio físico ubicado en la periferia de lo que fue identificado como *heartland* o corazón continental por Mackinder. Dicha zona, en las revisiones que posteriormente complementaron a esa teoría, fue señalada como la periferia o *rimland* eurasiático por Spykman, remozando la visión original e integrando aspectos propios del dominio territorial del área, por las particularidades que ofrece en términos demográficos, étnicos, políticos y de recursos productivos.²⁶ Tal dinamismo y complejidad ofrecería argumentos suficientes para que su control, de ser alcanzado, permita desafiar el orden mundial liberal originado pos Segunda Guerra Mundial.

Los códigos geopolíticos de los principales actores están guiados por condicionantes propias de una relación vecinal: contigüidad, historia, atributos étnicos y culturales, entre otros aspectos que configuran la rivalidad. De dicha deducción no es sólo interpretable una probabilidad incrementada de hostilidad, sino también, la perdurabilidad de un *statu quo* cuya fragilidad es apreciable en el devenir histórico del conflicto.

25 ISS. The Armed Conflict Survey 2020. Londres: Routledge, 2020, p. 143.

26 DUECK, Colin. Mackinder's Nightmare: Part One. Foreign Policy Research Institute. Recuperado desde sitio web el 3 de octubre de 2020: <https://www.fpri.org/article/2019/10/mackinders-nightmare-part-one/>.



El ingrediente adicional en esta discusión puede centrarse en el ámbito de los recursos naturales. La existencia del gasoducto Trans Anatoliano (TANAP, por su acrónimo en inglés) cuyo trazado considera desde las fuentes de gas azerís hasta Turquía y la frontera con Grecia, constituye un aspecto de interés no solo para Turquía, sino también para la necesidad europea de limitar la dependencia de gas desde Rusia.²⁷ Este último país, por su parte, enfrentaría ciertas complicaciones a lo que serían sus códigos geopolíticos regionales dado que, en paralelo, Azerbaiyán es uno de los países firmantes para establecer la delimitación del mar Caspio, aspecto que a Rusia le convendría mantener, de momento, sin una resolución jurídica para mantener ciertas prerrogativas militares en dicha área.

Por tanto, la fortaleza de los códigos geopolíticos que tienen Rusia y Turquía en la región es capaz de condicionar los propios códigos que Armenia y Azerbaiyán poseen a escala vecinal. Lo anterior refuerza las posiciones intransigentes respecto de la posible resolución del conflicto, pero no reduce la fragilidad del *statu quo*, en virtud de las decisiones que puedan tomar las partes para capitalizar el apalancamiento que les otorga su posición en la zona.

Conclusiones

El *statu quo*, aplicado a situaciones de conflictividad vecinal resulta atractivo, pero riesgoso para la solución pacífica de las controversias, en tanto su prolongación a largo plazo puede resultar instrumental a problemas domésticos de las partes intervinientes y solidificar ciertos imaginarios que podrían resultar adversos para avanzar hacia

procesos de paz, fundamentalmente respecto a una multiplicidad de elementos que consideran nociones de enemigo histórico, victimización y victoria simbólica entre las partes, junto a otros.

La influencia de terceras partes en el conflicto de Nagorno-Karabaj da cuenta de la volatilidad que un *statu quo* entre países de reducido porte estratégico puede tener, en función de su instrumentalización. De la misma manera, este conflicto interestatal da cuenta de que la mantención del *statu quo* no altera el dinamismo con el que las partes perciben sus propios códigos, los cuales permanecen inalterables y los predisponen a mantener un foco de tensión internacional permanente.

Se estima que la combinación de las dinámicas internas de los regímenes de Armenia y Azerbaiyán, con la actual ausencia de opciones de negociación mantendrá la volatilidad del *statu quo* y hará tender hacia una expresión violenta del conflicto. Sin embargo, esta última será moderada por la influencia de las potencias externas y por las implicancias geopolíticas que tiene la región del Transcaucaso. Lamentablemente, el análisis realizado a partir de los factores de fragilidad del *statu quo* no arroja expectativas razonables de éxito para una resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj, a menos de que se modifiquen aspectos estructurales o exista la voluntad internacional de intervenir en favor de una salida pacífica de efectos duraderos.

Bibliografía

BĂDULESCU L., Cristina. Armenians on Azerbaijanis in the Nagorno-Karabakh conflict. Shaping the image of the enemy. *Sfera Politicii*, 2017.

27 ISS. Strategic Survey 2019. Russia and Eurasia. Routledge, London, 2019, pp. 272-277.



- CAVANAUGH, Carey. Eruption of Conflict Over Nagorno-Karabakh. Council on Foreign Relations, 28 de septiembre de 2020. Recuperado desde sitio web el 1 de octubre de 2020: <https://www.cfr.org/blog/eruption-conflict-over-nagorno-karabakh>.
- CLARK, David y NORDSTROM, Timothy. Democratic Variants and Democratic Variance: How Domestic Constraints Shape Interstate Conflict. *The Journal of Politics*, Vol. 67, Nº 1, febrero 2005.
- DARNTON, Christopher. Public Diplomacy and International Conflict Resolution: A Cautionary Case from Cold War South America. *Foreign Policy Analysis*, 2019.
- DUECK, Colin. Mackinder's Nightmare: Part One. Foreign Policy Research Institute. Recuperado desde sitio web el 3 de octubre de 2020: <https://www.fpri.org/article/2019/10/mackinders-nightmare-part-one/>.
- EE.UU. Central Intelligence Agency. The World Factbook. Recuperado desde sitio web el 27 de septiembre de 2020: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- FILIPPOV, Mikhail. Diversionary Role of the Georgia-Russia Conflict: International Constraints and Domestic Appeal. *Europe-Asia Studies*, 61 (10), 1825-1847, 2009.
- FRIEDMAN, George. The Next 100 years. New York: Anchor Books, 2009.
- Fund For Peace. *Fragile States Index 2020*. Recuperado desde sitio web el 27 de septiembre de 2020: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.
- GELLER, Daniel. Status Quo Orientation, Capabilities, and Patterns of War Initiation in Dyadic Rivalries. *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 18, Nº 1, 2000.
- GRAY, Colin. *Another bloody century*. Londres: Phoenix, 2006.
- HOVHANNISYAN, Nvard y AYYUB, Rami. Armenia recalls ambassador to Israel over arms sales to Azerbaijan. Reuters, 1 de octubre de 2020. Recuperado desde sitio web el 02 de octubre de 2020: <https://www.reuters.com/article/us-armenia-azerbaijan-israel/armenia-recalls-ambassador-to-israel-over-arms-sales-to-azerbaijan-idUSKBN26M76L>.
- IISS. The International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2020*. Londres: Routledge, 2020.
- IISS. *The Armed Conflict Survey 2020*. Londres: Routledge, 2020.
- IISS. *Strategic Survey 2019*. Londres: Routledge, 2019.
- JORDÁN, Javier. *Dilema de seguridad, disuasión y diplomacia coercitiva*. En JORDÁN, Javier. Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, Madrid: Plaza y Valdés, 2013.
- LEVINGER, Matthew. Conflict Analysis. Understanding causes, Unlocking solutions. United States Institute of Peace, Washington D.C., 2013.
- PARLAR DAL, Emel. Assessing Turkey's changing conflict management role after the Cold War: actorness, approaches and tools. *Third World Quarterly*, 1-25, 2019.
- Reporters Without Borders. 2020 World Press Freedom Index. Recuperado desde sitio web el 27 de septiembre de 2020: <https://rsf.org/en/ranking>.



- SALEHYAN, Idean. Transnational Rebels: Neighboring States as Sanctuary for Rebel Groups. En: *World Politics*, Volume 59, Number 2, January 2007, pp. 217-242.
- SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. Arms Embargo Archive. Recuperado desde sitio web el 29 de agosto de 2020: <https://www.sipri.org/databases/embargoes>.
- SIPRI. Arms Transfers Database. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 desde sitio web: https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.
- TAYLOR, Peter; FLINT, Colin. Geografía Política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad. Trama Editorial, Madrid, 1994.
- The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest. Recuperado desde sitio web el 2 de octubre de 2020: <http://www.eiu.com>.
- The World Bank. World Development Indicators. Recuperado desde sitio web el 2 de octubre de 2020: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.
- Transparency International. Corruption Perception Index 2019. Recuperado desde sitio web el 3 de octubre de 2020: <http://www.transparency.org/cpi>.
- TOKLUOGLU Ceylan. *The Political Discourse of the Azerbaijani Elite on the Nagorno-Karabakh Conflict (1991–2009)*. *Europe-Asia Studies*, 63(7), 1223-1252, 2011.
- UNDP. Human Development Report 2019. Country Notes: Armenia. Recuperado desde sitio web el 28 de septiembre de 2020: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/ARM.pdf.
- UNDP. Human Development Report 2019. Country Notes: Azerbaiyán. Recuperado desde sitio web el 28 de septiembre de 2020: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/AZE.pdf.
- VOHRA, Anchal. It's Syrian vs. Syrian in Libya. *Foreign Policy*, 5 de mayo de 2020. Recuperado desde sitio web el 1 de octubre de 2020: <https://foreignpolicy.com/2020/05/05/libya-civil-conflict-syrian-mercenaries-turkey-russia-gna-haftar/>.
- WATLING, Jack. The Key to Armenia's Tank Losses: The Sensors, Not the Shooters. RUSI Defence Systems, 6 October 2020. Recuperado desde sitio web el 7 de octubre de 2020: <https://rusi.org/publication/rusi-defence-systems/key-armenia-tank-losses-sensors-not-shooters>.

Inmigración en Chile: realidad y desafíos futuros

Iván M. Garay Pagliai.¹

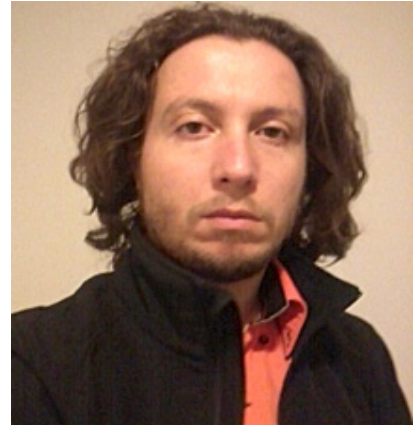
Resumen

En la última década, Chile se ha visto sometido a una presión migratoria inédita en su historia, lo que ha colocado en duda su eficacia institucional. A la fecha la población migrante supera el 8% de personas, aproximándose a un nivel que expertos plantean puede ser nocivo para determinados aspectos de la vida nacional. Junto a esto se ha venido construyendo un imaginario negativo respecto al fenómeno migratorio, el cual puede atentar contra la cohesión y paz social. Este escenario plantea una serie de desafíos como son el fortalecer la institucionalidad migratoria y un desarrollo sustentable que asegure los derechos humanos tanto de los nacionales como de las personas migrantes. A fin de poder abordar debidamente estas temáticas se hace necesario el caracterizar debidamente el fenómeno que nos encontramos viviendo, su magnitud, las creencias en torno a él, sus implicancias respecto a la seguridad de la población, como así, las metas que se desean lograr, las que, en caso alguno pueden desconocer la dignidad de la naturaleza humana.

Abstract

In the last decade, Chile has been subjected to unprecedented migratory pressure in its history, which has cast doubt on its institutional effectiveness. To date, the migrant population exceeds 8% of people, approaching a level that experts suggest can be harmful to certain aspects of national life. Along with this, a negative imaginary has been built regarding the migratory phenomenon, which can threaten cohesion and social peace. This scenario raises a series of challenges such as strengthening migration institutions and sustainable development that ensures the human rights of both nationals and migrants. In order to properly address these issues, it is necessary to properly characterize the phenomenon that we

1 Administrador Público. Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales por la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como columnista en medios nacionales e internacionales y conductor radial, siendo colaborador permanente de Cuerpo Diplomático en Revista. Su correo electrónico es ivan.garay.p@gmail.com



Palabras clave

Migraciones internacionales
Estadísticas
Chile
América Latina
Seguridad

Keywords

International migration
Statistics
Chile
Latin America
Security



are experiencing, its magnitude, the beliefs around it, its implications regarding the security of the population, as well as the goals to be achieved, which, in no case can ignore the dignity of human nature.

¿Migración en Chile: Quo Vadis?

Las migraciones internacionales se han posicionado como un fenómeno social de gran importancia tanto en el mundo de las relaciones internacionales como en las políticas internas de cada sociedad. Su aumento y extensión en determinados escenarios ha hecho imposible que se escapen a los debates nacionales. Siendo cada vez más permanentes, no existe país alguno que pueda señalar que no se ha visto afectado por ellas.

En América Latina, al año 2020, Chile es el país que posee el segundo mayor porcentaje de población migrante respecto del total de su población total, con aproximadamente un 8,5% de presencia de personas extranjeras dentro de sus fronteras. El primer país es República de Costa Rica, la que concentra una cantidad cercana al 10% de migrantes.² Una década atrás ese porcentaje alcanzaba al 9%. A esa fecha, al país centroamericano le seguían la República Argentina y República Dominicana, los que presentaban un porcentaje de población extranjera algo superior al 4% según sus propios registros estadísticos.³

Las estimaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) realizadas el año 2017, señalaban que

para el 2019 en América Central –exceptuando a el Caribe y a Belice– las repúblicas de Costa Rica y de Panamá serían los países que mayor porcentaje de población migrante poseerían, con un 8,5 y un 4,7%, respectivamente.

Para América del Sur –sin considerar a la Guayana Francesa, a Guyana y a la República de Surinam– el organismo internacional estimaba que Chile sería el país con la mayor tasa de población migrante, con un 5%, seguido por las repúblicas de Argentina y la Bolivariana de Venezuela con un 4,9 y 4,8 por ciento, respectivamente.⁴ Así en la región, entre los países de habla hispana, la República de Costa Rica y Chile se constituirían en los centros de atención migratorios de cada subcontinente.

Las mayores tasas de personas migrantes en el continente americano se encuentran en los países de el Caribe. En el 43% de ellos, es posible encontrar poblaciones de migrantes superiores al 25%, llegando algunos países a poseer sobre un 65% de población extranjera como los son San Martín y las islas Turcas y Caicos.⁵

En los últimos 15 años, Chile, y las repúblicas del Perú y de Colombia, son los países que más han

2 Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017. San José de Costa Rica. Costa Rica. 2017., p. 11. Ver también: La República. Inmigrantes contribuyen con un 12% a la producción nacional. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.larepublica.net/noticia/inmigrantes-contribuyen-con-un-12-a-la-produccion-nacional> y Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). La situación migratoria que enfrenta Costa Rica. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=12603>

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Observatorio Demográfico. Santiago. Chile. 2018, p. 12.

4 Organización de Naciones Unidas (ONU). Stock de migrantes internacionales. Revisión de 2017. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2017/estimates17.asp>

5 *Ibidem*.



aumentado su población migrante,⁶ hecho que se ha visto incrementado en el último decenio. Del total de las personas inmigrantes censadas en Chile durante el año 2017, un tercio de ellas arribaron al país entre este último año y el 2010.⁷ El ejercicio estadístico de hace tres años arrojó que la población migrante en el país alcanzaba a 746.465 personas, correspondiente a un 4,4% respecto del total de la población total. En 2014 se estimaban en 416.000 las personas extranjeras en el país.⁸ En febrero de 2019, las autoridades chilenas informaban que la población migrante, al 31 de diciembre de 2018 ascendía a un poco más de 1,2 millones de personas, correspondientes al 6,6% del total de los habitantes del país,⁹ lo que significa que en poco más de dieciocho meses los residentes extranjeros aumentaron del orden del 67%.¹⁰

Siendo las estadísticas oficiales, la población migrante en el país, al 31 de diciembre de 2019, cercana a 1,5 millones de personas,¹¹ representado un aumento respecto al año anterior, un poco superior al 19%. De estos nuevos residentes: 166.554 personas iniciaron su éxodo desde la

República Bolivariana de Venezuela, seguidas por 14.320 personas que vienen desde la república colombiana, 12.551 migrantes son de origen boliviano y 10.671 personas llegan desde la República del Perú.¹²

Al 2020 las cinco principales colonias migratorias en Chile corresponden a: 1) la venezolana, con un 30,5%, 2) luego viene la peruana, con un 15,8%, 3) le sigue la haitiana, con un 12,5%, 4) continúa la colombiana con un 10,8% y, 5) finalmente se encuentran los originarios de Estado Plurinacional de Bolivia, con un 8,0%. En conjunto explican el 77,6% del total de las personas migrantes residentes.¹³

Hace 10 años, la cantidad de personas extranjeras en Chile correspondía a 352.344¹⁴ siendo de aquellas un 37,1% de nacionalidad peruana, seguida con un 17,2% por personas de origen argentino; luego con un 6,8% venían los miembros de la comunidad boliviana; continuaba la colonia ecuatoriana con un 5,4%, finalizando con la presencia migratoria de colombianos, quienes representaban el 3,7%¹⁵ de los residentes

6 *Ibidem*.

7 PÉREZ, Guillermo. *Migración en Chile 5 claves para el debate*. Santiago. Chile. Instituto de Estudios de la Sociedad IES, 2019, p. 4.

8 Libertad y Desarrollo. El desafío de tener una institucionalidad migratoria para la post pandemia. *Temas Públicos* 1.448. Santiago, Chile. 2020. p. 1.

9 T13. Inmigrantes en Chile llegan a 1.251.225 personas y venezolanos superan a peruanos por primera vez. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/ine-poblacion-inmigrante-chile-llega-1.251.225-personas>

10 El último censo de población y vivienda en el país se realizó el día miércoles 19 de abril de 2017.

11 Instituto Nacional de Estadística, Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (INE, DEM). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2019-metodología.pdf>

12 Libertad y Desarrollo. (2020). *op. cit.*, p. 2.

13 Instituto Nacional de Estadística, Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (INE, DEM). *op. cit.*

14 STEFONI, Carolina. Perfil Migratorio de Chile. Buenos Aires. Argentina. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2011. p. 37.

15 Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). La Migración en Chile. Su carácter intrarregional y la legislación nacional. Consultado el 06/09/2020. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22270/1/97270_Informe-Migracion-PARLATINO-Octubre-2015.pdf



extranjeros, explicando estas cinco comunidades el 70,2% del origen migratorio de la población en el país.

Como se aprecia, en una década no solo aumentó más del 400% la cantidad de personas extranjeras viviendo en el país, sino que el origen de las mismas ya no se verifica en los países vecinos, por el contrario, ahora corresponden a distantes comunidades de nuestro continente.

Un panorama más completo lo obtendremos mirando un poco más atrás. Hace 18 años, las cifras del censo revelaban la existencia de 184.464 personas extranjeras en el país, de las cuales el 77,1% provenían del continente americano; 26,2% lo hacían desde Europa; un 4,2% desde Asia; un 0,8% de Oceanía y un 0,7% de África. La mayor colonia migrante en el país era la argentina, con 48.176 personas; seguida de la peruana, con 37.860 miembros; luego estaba la colonia boliviana con 10.919 individuos; a continuación venía la ecuatoriana, con 9.393 representantes y, finalmente, la estadounidense, con 7.753 residentes en el país.¹⁶ Este cambio en las dinámicas migratoria, en gran medida, es producto de la crisis venezolana,¹⁷ la que ha incidido en toda la región y, particularmente, en nuestro país.

Según datos del censo realizado el año 2017, la población migrante se reparte entre todas las regiones del país, siendo las que mayor población concentran la Metropolitana de Santiago, la de Antofagasta, de Tarapacá y Valparaíso,¹⁸ situación que se ha mantenido en una constante desde el año 2005.¹⁹

¿Cómo se ha enfrentado la presión migratoria?

Reconociendo la existencia de una migración irregular, el gobierno en abril del año 2018 comenzó un proceso de regulación migratoria, cuyo propósito fue entregar *“una oportunidad para que las personas extranjeras que se encuentran de forma irregular en Chile, pudiesen optar a acceder a un visado temporario y cédula de identidad que les permitirá cumplir con la legislación migratoria”*.²⁰

Paralelamente, se desplegó un sistema de visado afirmativo y complementario destinado a personas venezolanas, el que se denominó: visa de responsabilidad democrática.²¹ A once meses de iniciado el proceso, la visa había sido solicitada por sobre 98.000 personas, habiendo sido otorgada a menos de un tercio de los solicitantes, siendo poco

16 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Censo 2002. Síntesis de resultados. Santiago. Chile. 2003, p. 18.

17 Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Venezuela: crisis de refugiados y migrantes. El éxodo más grande de la historia reciente de América Latina. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/venezuela-crisis-de-refugiados-y-migrantes>. Ver también: Organización de Estados Americanos (OEA). Resolución sobre “La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos” aprobada por la Asamblea General. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013/19

18 INE. Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile. Censo 2017. Síntesis de Resultados Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago, Chile. 2018, p. 4.

19 SANDOVAL, Rodrigo. “Una política migratoria para un Chile cohesionado”. pp. 39-50. En: La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas. Santiago Chile. Universidad del Desarrollo (UDD). 2017, p. 42.

20 Gobierno de Chile. Este 23 de abril comenzó el Proceso de Regularización Migratoria 2018. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/el-23-de-abril-comienza-el-proceso-de-regularizacion-migratoria-2018/>

21 Gobierno de Chile. Información sobre visa de responsabilidad democrática. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://chile.gob.cl/chile/blog/venezuela/informacion-sobre-visa-de-responsabilidad-democratica>



más de 43.000 las personas que se encontraban en proceso de espera.²²

Otra de las medidas tomadas por el gobierno fue el reforzar el control fronterizo. Producto de este trabajo, durante el año 2018, se prohibió el ingreso a 13.742 personas, la mayoría en atención a que no pudieron dar fe de su condición de turistas. Esta cifra es del orden del 40% mayor a la que se verificó el año 2017.²³ La medida se vio robustecida durante el año 2019.²⁴

Finalmente, la medida de mayor efectividad en el control migratorio ha sido el establecimiento de la exigencia de una visa consular de turismo para el ingreso al país.²⁵ Aplicada en junio de 2019 a las ciudadanas y ciudadanos venezolanos, el año 2018 se estableció para los nacionales haitianos, logrando controlar su ingreso al país, el que se vio reducido de 114.000 personas el año 2017 a 40.000 el año 2018.²⁶ Días antes una medida

similar había sido tomada por las autoridades peruanas,²⁷ y en el mes de agosto fue adoptada por la República del Ecuador.²⁸

A mediados de 2019, tras las repúblicas de Colombia y del Perú, Chile se posicionaba como el tercer país de destino de venezolanos.²⁹ Mientras que entre las repúblicas del Perú, del Ecuador y Chile, a septiembre del mismo año habían recibido a casi 1,5 millones de migrantes venezolanos, de los 4,3 millones que han salido del país,³⁰ hecho que deja en evidencia que las migraciones limítrofes en la región son ya una cosa del pasado.

¿Una amenaza para la nación?

El Informe de Desarrollo Humano del año 1994 realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conceptualizó el término seguridad humana, con el propósito de colocar en la primera línea de la preocupación

-
- 22 BRITO, Sebastián, STEFONI, Carolina. "Chile: un destino más en el mapa migratorio intrarregional" pp. 23-48. En ROJAS, Nicolás, VICUÑA, José (editores). *Migración en Chile: Evidencia y mitos de una nueva realidad*. Santiago, Chile. LOM ediciones, 2019, p. 29.
- 23 EFE. Chile rechazó el ingreso de 13.742 extranjeros en 2018, según la Policía. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/chile-rechazo-el-ingreso-de-13-742-extranjeros-en-2018-segun-la-policia/20000013-3954333>
- 24 Biobío. Gobierno anuncia reforzamiento en pasos no habilitados ante aumento de migrantes venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/07/04/gobierno-anuncia-reforzamiento-en-pasos-no-habilitados-ante-aumento-de-migrantes-venezolanos.shtml>
- 25 *Diario Oficial* de la República de Chile. Decreto 237, del 20 de junio de 2019. Subsecretaría del Interior. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/06/22/42386/01/1611284.pdf>
- 26 Infobae. Chile comenzó a exigir visa de turista a los migrantes venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/06/22/chile-comenzo-a-exigir-visa-de-turista-a-los-migrantes-venezolanos/>
- 27 France 24. Perú solicitará pasaporte y visa humanitaria a venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20190607-peru-pasaporte-visa-humanitaria-venezolanos> ver también: *El Espectador*. Chile se une a Perú y a partir de ahora pide visas a venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/chile-se-une-a-peru-y-a-partir-de-ahora-pide-visas-a-venezolanos/>
- 28 *El Comercio*. Venezolanos que busquen ingresar a Ecuador después del 26 de agosto ya pueden tramitar su visa en el consulado virtual. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-visa-consulado-virtual-ecuador.html>
- 29 DW. Chile exige visa de turismo a venezolanos, como a haitianos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.dw.com/es/chile-exige-visa-de-turismo-a-venezolanos-como-a-haitianos/a-49316220>
- 30 Infobae. A pesar de la exigencia de visa, los venezolanos siguen huyendo de la emergencia humanitaria. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/09/09/a- pesar-de-la-exigencia-de-visa-los-venezolanos-siguen-huyendo-de-la-emergencia-humanitaria/>



mundial a las condiciones de vida y la dignidad de las personas. En su definición consideró siete grandes dimensiones, a saber: 1) la económica, 2) la alimentaria, 3) la sanitaria, 4) la medioambiental, 5) la personal, 6) la comunitaria y 7) la política.³¹ Destacando que entre las venideras amenazas a la seguridad humana se encontraban: a) el crecimiento sin control de la población, b) la disparidad de oportunidades económicas, c) el deterioro del medioambiente, d) la producción y tráfico de estupefacientes, e) el terrorismo internacional y f) las migraciones internacionales excesivas.³² Este grupo de situaciones es igualmente considerado como las amenazas más urgentes a la paz y al desarrollo humano.³³

Si bien el informe no explica que entienda por lo “excesivo” del fenómeno migratorio, deja en claro que el cruce de fronteras, en una dimensión amplia, es perjudicial, identificando como amenazas tanto a la migración irregular³⁴ como a la migración internacional.³⁵ Ante este panorama, el PNUD explicaba que el control de las migraciones internacionales no era un tema exclusivo de las políticas administrativas de cada Estado, sino que involucraba un aspecto económico, el que para poder ser abordado demandaba la concurrencia de la cooperación internacional, donde se consideren elementos asistenciales y ayuda recíproca, como así comerciales, tecnológicos y de inversión.³⁶

No obstante haberse definido a la migración como una amenaza al desarrollo humano, no se la caracteriza como un fenómeno que pueda perturbar la seguridad nacional. Más bien pareciera que existen una serie de problemas relacionados con las migraciones, de manera directa o indirecta, como pueden ser la residencia de extranjeros indocumentados, la trata de personas, el narcotráfico o el transporte de armas. Elementos comunes de estas dinámicas son el control fronterizo.

Por frontera no solo han de entenderse los hitos geográficos que dividen dos países, por el contrario, ellas engloban varias dinámicas, como las de desplazamiento, comunicación y tráfico de bienes, servicios, personas e información.

Mientras que, producto de la globalización, la transnacionalización y la apertura de los mercados, pareciera que en algunos casos son cada vez más difusas estas líneas divisorias de naciones, advirtiéndose difusas y exiguas referencias a ellas, en cambio, en otras ocasiones, las fronteras son rígidas y palmarias, como lo es en todo lo relativo al control del tránsito de personas.³⁷ Tal vez, dado que se colocan en riesgo concepciones relacionadas al ejercicio de la soberanía, evidenciando una suerte de horadación del alcance y fuerza del Estado³⁸ o porque en aquellas demarcaciones limítrofes se pueden generar áreas de ilegalidad a ser copadas por grupos de crimina-

31 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México D.F. México. Fondo de Cultura Económica. 1994, p. 28.

32 *Ibidem*, p. 39.

33 *Ibidem*, p. 78.

34 *Ibidem*, p. 12.

35 *Ibidem*, p. 28.

36 *Ibidem*, p. 40.

37 BENÍTEZ, Raúl; HERNÁNDEZ, Daniel. “Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos” México, Centroamérica (2007) pp. 269-290. En SEPÚLVEDA, Isidro (editor). *Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Madrid. España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, pp. 277-278.

38 NAVARRETE, Bernardo. “La inmigración en la agenda de seguridad en Chile. Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional”, pp. 37-69. En Estudios internacionales. Santiago, Chile, volumen 51, número 193, agosto. 2019, p. 44.



les, consagrados a diversos tipos de tráfico ilegales, incluso el de personas.³⁹ Un ejemplo de esto último lo encontramos en un reciente caso de una cuarentena de migrantes que intentando ingresar al país –y engañados por contrabandistas de personas– se perdieron en el desierto de la Región de Arica y Parinacota, siendo encontrados y rescatados por un grupo de motoaventureros.⁴⁰

Estas variadas perspectivas de los ámbitos de seguridad ligados al fenómeno migratorio son reconocidas por el mismo CESIM, cuyo Director, el año 1997, en un seminario organizado *ad hoc* a la temática, explicaba a su audiencia, que si bien las migraciones internacionales poseen aspectos de seguridad y defensa, aquellos no son relevantes como tal vez lo fueron en el pasado, siendo pueril querer analizar los flujos migratorios desde una sola perspectiva.⁴¹ Aunque, en ponencias sucesivas se señaló que de los fenómenos demográficos, las migraciones son las que mayor incidencia a corto plazo muestran en la vida de las sociedades⁴² y que el panorama migratorio nacional planteaba un escenario complejo⁴³ se aprecia que no se concibe al fenómeno migratorio internacional como una problemática que pueda ocasionar algún eventual conflicto que amenace la seguridad del país.

Consistente con esta visión institucional, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional (ANEPE), el año 2018 en un seminario internacional realizado en conjunto con el Centro Superior de Estudios de la Defensa de España (CESEDEN), la Escuela Superior de Guerra de la República Federativa de Brasil (ESG), el Instituto de Defensa Nacional de la República Portuguesa (IND) y el Colegio de Altos Estudios Estratégicos de la República de El Salvador (CAEE), señaló que: *“las migraciones no son un problema “per se” para la seguridad y menos para la defensa, sino que lo son otros fenómenos sociales que se pueden originar a partir de ellas”*.⁴⁴

Por su parte, la OEA en la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas llevada a cabo en los Estados Unidos Mexicanos durante el año 2003, reconoce la existencia de amenazas, preocupaciones y desafíos para la seguridad continental, poseedores el conjunto aquellos de un carácter multidimensional, además, de ser tradicionales y no tradicionales como los son el tráfico de drogas, de armas y de personas, entre otras, pero no considera expresamente al interior de estas categorías a las migraciones internacionales.⁴⁵

39 *Ibidem*, p. 43.

40 24 Horas. “Solo un par de horas más y no la contamos”: cómo fue el rescate de un grupo de migrantes venezolanos abandonados en el desierto de Chile. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.24horas.cl/noticiasbbc/solo-un-par-de-horas-mas-y-no-la-contamos-como-fue-el-rescate-de-un-grupo-de-migrantes-venezolanos-abandonados-en-el-desierto-de-chile-4456248>

41 SALGADO, Juan. “Movimientos Migratorios en el Cono Sur de América. Su impacto en el Desarrollo y Seguridad Nacional” pp. 72-75. En *Memorial del Ejército de Chile*, Santiago, Chile, número 455, octubre-diciembre. 1997, p. 72.

42 PIUZZI, José. “Migraciones en el cono sur y en Chile: una aproximación sobre su realidad y efectos en lo social”, pp. 76-85. En *Memorial del Ejército de Chile*. Santiago, Chile, número 455, octubre-diciembre. 1997, p. 76.

43 TORO, Agustín. “Migraciones y seguridad y defensa nacional” pp. 86-95. En *Memorial del Ejército de Chile*. Santiago, Chile, número 455, octubre-diciembre. 1997, p. 95.

44 PUIG, Mario. Las migraciones y su impacto en la seguridad y en la defensa. Seminario online sobre terrorismo y crimen organizado transnacional. Consultado el 12/09/2020. Disponible en: https://www.esg.br/Las_migraciones_y_su_impacto_en_la_seguridad_y_defensa.pdf

45 OEA. Declaración sobre Seguridad en Las Américas. Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México, México, los días 27 y 28 de octubre de 2003. Consultado el 12/09/2020. Disponible en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf



Con el propósito de comprender con mayor profundidad el análisis llevado a cabo para determinar el motivo por el cual las migraciones internacionales son o no consideradas una amenaza, es necesario, a lo menos intentar abordar los conceptos involucrados. Así una amenaza “es la condición que define la voluntad y la capacidad de un agente de afectar los intereses vitales o esenciales”,⁴⁶ mientras que la migración internacional es definida como el “cruzar las fronteras que separan a uno de los aproximadamente 200 Estados del mundo de otros Estados”.⁴⁷ Así resulta complejo que este simple y atávico hecho social pueda afectar los intereses vitales de una nación. No obstante, si consideramos, por otra parte, conceptos como el de seguridad nacional, vulnerabilidad y riesgos, la escena empieza a adquirir un caris más claro y comprensible.

Desde los paradigmas realistas y neorealistas de la Teoría de Relaciones Internacionales,⁴⁸ someramente podemos señalar que la seguridad nacional hace referencia a la condición de estabilidad, que le permite a los Estados y a sus habitantes desenvolverse de la mejor forma posible, implicando esto último un crisol de aspectos como pueden ser el acceso a recursos naturales, la estabilidad económica o la paz social.⁴⁹ Idea que hace referencia a una especie de integridad estatal.

Por su parte, las vulnerabilidades son los aspectos débiles de las condiciones de estabilidad de los Estados, siendo los riesgos, las posibilidades de que las amenazas afecten los intereses vitales o esenciales, referidos más arriba.⁵⁰

Así, por ejemplo: una condición de estabilidad que puede ser la estructura laboral de un país, puede empezar a sacar a luz sus vulnerabilidades, cuando se ve amenazada por la existencia de al menos de un 10% de participación de personas migrantes en el empleo.⁵¹ Ciertamente cada categoría ocupacional va a mostrar comportamientos distintos y los eventuales efectos negativos dependerán de la robustez de cada sistema laboral y su economía.

Para Chile y la República de Costa Rica, que poseen las economías más innovadoras de América Latina⁵² —es decir, menos vulnerables— la participación laboral de personas extranjeras supone una amenaza en menor grado que para economías más anquilosadas. Este punto deja en evidencia que no solo los riesgos se gestionan, sino que también las vulnerabilidades.

Como se ha señalado, un solo enfoque no es capaz de explicar todas las aristas del fenómeno migratorio. Intentar explicar las implicancias de seguridad en atención a criterios económicos, no será suficiente, independiente de la influencia

46 PUIG, *op. cit.*

47 CASTLES, Stephen. “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”, pp. 269-281. En *Revista internacional de Ciencias Sociales*. Blackwell Publishers Ltd. Oxford. Reino Unido. Septiembre, vol. 52, número 165. 2000, p. 269.

48 ARENAL, Celestino (1993). *Introducción a las relaciones internacionales*. México DF. México. Red Editorial Iberoamericana REI, pp. 127 y 146.

49 PUIG, *op. cit.*

50 PUIG, *op. cit.*

51 BRAVO, Juan; URZÚA, Sergio. *Inmigrantes: Empleo, capital humano y crecimiento*. Documento de Trabajo N° 48. Santiago, Chile. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes UC). 2018, p. 8.

52 *Diario Financiero*. Chile en primer lugar de las economías más innovadoras de Latinoamérica. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pais/chile-en-primer-lugar-de-las-economias-mas-innovadoras-de-latinoamerica/2020-09-13/161738.html>



de este aspecto o su preeminencia histórica en el debate.

Se hace necesario profundizar en otras condiciones de estabilidad, como pueden ser la política, la identidad nacional y cultural o la cohesión y pacificación social, entre otros.⁵³ Por ejemplo, una visión centrada en los aspectos culturales se referirá a lo sustentable y a la conservación, tanto de las identidades nacionales como las migrantes. Lo buscado es la estabilidad de los patrimonios culturales de las sociedades, evitando su degradación. Lo que aparece en juego en esta dimensión es la identidad de grupos y comunidades, las cuales comparten una serie de valores que se encuentran por sobre los intereses, y por cierto, el control de los gobiernos y los Estados.⁵⁴

Uno de los grandes problemas que se pueden observar en las sociedades bajo la anterior dimensión de análisis son las hostilidades de los actores involucrados.⁵⁵ Un ejemplo un poco menos obvio al respecto lo constituyó, al finalizar el siglo pasado, la persecución de la población proveniente de la República Popular China en la República de Indonesia, la que, producto de la crisis financiera que vivía el país, fue sindicada como la respon-

sable debido al poderío económico que poseía, ocasionado una verdadera migración forzada.⁵⁶

Retomando la referencia a la seguridad humana, nos topamos con nuevas estabilidades que se pueden encontrar amenazadas, en atención a la definición que entregamos. La ONU anota que la seguridad humana se refiere a "*las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos y ciudadanas*".⁵⁷ Aquellas dificultades pueden ser de índole política, económica o sociales, en las que se revela un carácter multifacético,⁵⁸ con un fuerte componente de protección al libre despliegue de las potencialidades de las personas, donde se debe caucionar por el irrestricto respecto a los derechos humanos.⁵⁹ Ejemplo de esto lo constituye la reciente adopción de los principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶⁰

Bajo este panorama, dos de los elementos más evidentes que se configuran en el fenómeno migratorio son las discriminaciones y los complicados contextos laborales y materiales de vida que poseen algunas de las personas que dejan

53 BATTISTELLA, Graziano. "Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro", pp. 165-179. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Barcelona. España, número 68. 2004, p. 167.

54 OROZCO, Gabriel. "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", pp. 161-180. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Barcelona. España, número 62. 2005, p. 169.

55 KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Argentina. Grupo Editor Latinoamericano, 1989, p. 14.

56 BATTISTELLA, (2004). *op. cit.*, p. 168.

57 ONU. ¿Qué es la seguridad humana? Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad humana. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

58 FUENTES, Claudia. *Seguridad humana y seguridad nacional: Relación conceptual y práctica*. Santiago. Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa Nacional, 2004, p. 50.

59 OROZCO, *op. cit.*, p. 175.

60 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>



sus países de origen.⁶¹ Hecho que se agrava si las personas migrantes se hallan en situación irregular o indocumentada. La ONU, entre aquellos elementos configuradores identificó: ataques xenófobos y racistas llegando incluso a asesinatos, privaciones de libertad, regímenes de semiesclavitud o servidumbre, condiciones de trabajo infrahumana con sometimiento a empleadores inescrupulosos o depravados sexuales, donde la condición migratoria de las personas las hacen temerosas de recurrir a las autoridades locales, y en ocasiones, en atención a los motivos de la salida de sus países de origen, tampoco les es factible buscar ayuda formalmente en sus consulados o embajadas, en caso de existir.⁶²

Esta noción de seguridad nos permite levantar numerosas problemáticas y estructurar un entendimiento conjunto de las mismas. Igualmente nos hace tener que ir más allá de una concepción en la cual todo se reduce al control fronterizo, a las capacidades estatales o a estabildades dadas de antemano, por el contrario, aquellas no serían estáticas y se estarían elaborando mientras se recogen nuevas identidades y realidades, requiriéndose cooperación y eficacia institucional, tanto nacionales como internacionales para enfrentar los riesgos. Al centrarse en las personas y no en la sobrevivencia del Estado, resulta doble un trabajo conjunto entre las naciones.

Desafíos futuros

A diferencia de lo que señalaron en su momento los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),⁶³ los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por la ONU, expresamente se refieren al fenómeno migratorio, apuntando como propósito el: *“facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”*.⁶⁴ La meta 10.7 de los ODS nos entrega el marco de referencia de los desafíos tanto presentes como futuros del fenómeno migratorio en el país.

Sin embargo, en atención a la crisis humanitaria y migratoria que se vive en el continente americano⁶⁵ resulta oportuno remitirse a los ODM, en cuyo informe del año 2015 se resaltó la importancia de contar con datos de calidad, que cubran diversos aspectos, para poder dimensionar correctamente la problemática, advertir todas las aristas implicadas y monitorear el progreso del cumplimiento de los objetivos establecidos,⁶⁶ siendo, por ejemplo, en esta línea, útil destacar la diferencia existente entre migrantes que buscan residencia y los que se encuentran en tránsito.

A lo anterior se agrega el tener presente la situación de las personas refugiadas y desplazadas, las

61 NAVARRETE, *op. cit.*, p. 46.

62 ONU. Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular. Ginebra, Suiza. 2014, p. 1.

63 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>

64 ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

65 ONU. ONU llama a no olvidar las crisis humanitarias de América Latina y el Caribe. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2016/02/1351221>. Ver también: Banco Mundial. América Latina y el Caribe, frente a una crisis migratoria sin precedentes. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/opinion/2019/03/29/america-latina-y-el-caribe-frente-a-una-crisis-migratoria-sin-precedentes>

66 ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Nueva York, Estados Unidos de América. 2015, p. 11.



cuales al año 2014, a nivel mundial correspondían a alrededor de 60 millones, siendo una cantidad no menor de aquellas, niños, niñas y adolescentes.⁶⁷ No se trata de turistas o personas que buscan mejores oportunidades laborales, sino de migrantes forzados, lo que implica una situación mucho más compleja, con una gran carga emocional, en tanto estamos en frente de personas que no querían dejar atrás sus países de origen y se hallan en un lugar en el cual no desean estar.

A partir de la meta de los ODS la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), estableció un marco de gobernanza migratoria. Por esta se entiende a la consideración de las diversas maneras en que las personas y las instituciones, tanto públicas como privadas, enfrentan y buscan soluciones a los temas que les son comunes. Se trata de un proceso en el cual las pretensiones de cada parte son ajustadas en atención a la confluencia de un actuar cooperativo.⁶⁸ Los tres pilares de la propuesta de la OIM, son: 1) la adhesión a los tratados internacionales y el irrestricto respeto a los derechos humanos, 2) la formulación de políticas sustentadas en los hechos y abarcadoras de las diversas dimensiones que envuelven al fenómeno migratorio, y 3) trabajar con todos los actores involucrados.⁶⁹

Bajo aquellas directrices resulta prioritario dar testimonio de la universalidad de los derechos

humanos, más allá de la ratificación o no de ciertos instrumentos internacionales. Así, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, a la cual Chile adhiere desde el año 2005,⁷⁰ no crea nuevos derechos, sino que simplemente, de manera explícita, extiende a las poblaciones migrantes, los derechos ya reconocidos a todas las personas. Lo que es consistente con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷¹ acerca del deber de los países de respetar los derechos de todas las personas que se encuentran dentro de su territorio, independiente de su calidad de nacionales o extranjeros y de cualquier otra distinción.

Acciones afirmativas como la de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares son necesarias, dado las altas situaciones de vulnerabilidad a las cuales se ven expuestos estos grupos de personas, particularmente cuando se encuentran en situación irregular, tanto en los países de tránsito como de destino.

Un país abierto a las migraciones internacionales, debe contar con un andamiaje institucional robusto, con claras opciones de innovación organizacional, adecuada a un fenómeno cambiante, que coloca en el centro a la persona del migrante, junto a su historia y contexto.⁷² Esto cobra gran relevancia si

67 *Ibidem*, p. 8.

68 ESTUPIÑÁN, Mary. *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013, p. 10

69 Organización Internacional para la Migración (OIM). Marco de Gobernanza sobre la Migración. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/marco-de-gobernanza-sobre-la-migracion>

70 Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Consultado el 19/09/2020. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=238928>

71 ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consultado el 17/09/2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

72 MASCAREÑO, Aldo. "Para una política reflexiva de inmigración en Chile. Una aproximación sociológica". pp. 347-378. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, ANIANAT, Isabel; VERGARA, Rodrigo (Editores). Santiago. Chile. Fondo de Cultura Económica FCE-Centro de Estudios Públicos CEP. 2019, p. 350.



consideramos que Chile se está advirtiendo a nivel internacional como uno de los países con mayores capacidades para recuperarse de la crisis sanitaria que ha asolado al mundo este año, lo cual podría ser un acicate para nuevos flujos migratorios.⁷³

Se requiere una institucionalidad que sea capaz de articularse con otros órganos de la administración del Estado, para que en conjunto trabaje en favor de la seguridad pública, en impedir los abusos hacia la población migrante como así soslayar reacciones xenófobas, lidiando contra los prejuicios, mitos y discriminaciones, como aquel sin base empírica alguna, pero que permea a todos los países y que señala que los migrantes tanto regulares como irregulares se involucran en actividades delictuales.⁷⁴

Este trabajo necesariamente demanda la concurrencia de los gobiernos locales y regionales, además, de las policías y del Ministerio de Relaciones Internacionales, en miras de suscribir acuerdos tanto con los países de origen, como con los del resto de la región. Las políticas migratorias efectivas siempre se han originado desde la deliberación y la cooperación entre las naciones, acción que demuestra una responsabilidad recíproca,⁷⁵

lo que de paso contribuye a reducir la tensión a las políticas que se despliegan en el sistema internacional.

Se debe universalizar la concepción que las migraciones internacionales son favorables para los países receptores de ellas. Aquellas dinamizan a las sociedades que los reciben junto con enriquecerlas culturalmente.

En el caso específico de Chile, por otra parte, permiten que crezca la economía, en atención a la baja tasa de crecimiento poblacional que poseemos, siendo evidente la necesidad de contar con más personas deseosas de trabajar.⁷⁶ Paradigmático en esta línea resulta la situación de la República Federal de Alemania, cuya población se estima que descenderá del orden del 20% de aquí al año 2060, hecho que ocurre en el país europeo que más extranjeros recibe.⁷⁷ Un caso más cercano lo encontramos en la República Oriental del Uruguay, donde la población prácticamente no ha variado en los últimos 30 años, quienes se encuentran llevando a cabo una política destinada a recibir extranjeros.⁷⁸ La conclusión es clara, la población migrante más que una carga al uso de los servicios sociales

73 CNN. Capital Economics: Chile tendría una recuperación a mediano plazo más rápida que los otros países de Latinoamérica. Consultado el 17/09/2020. Disponible en: https://www.cnnchile.com/economia/chile-tendria-una-recuperacion-economica-mas-rapida-que-las-otras-naciones-de-america-latina_20200615/

74 HERRERA, Luis; ARTOLA, Juan. "Migración y seguridad: dilemas e interrogantes", pp. 11-34. En: *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. ARMIJO, Natalia (Editora). México D.F., México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE, 2011, p. 11. ver también: La Tercera. Estudio del CEP: participación de migrantes en delitos es baja y registra sostenida disminución. Consultado el 19/09/2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/estudio-del-cep-participacion-de-migrantes-en-delitos-es-baja-y-registra-sostenida-disminucion/Z4VQDUZCRFEU7JOEECWOP15CWE/>

75 LARA, Ana. "Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales. Una propuesta para enfrentarlas" pp. 149-186. En: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 3, número 1. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia. 2008. p. 169.

76 Libertad y Desarrollo. Políticas públicas para una migración sustentable. Temas Públicos 1.347. Santiago, Chile. 2018. p. 1.

77 FUENTES, Juan. Las migraciones como problema de seguridad. Centro de Estudios Estratégicos. Cuaderno de trabajo N° 10. Santiago, Chile. 2015, p. 13.

78 BBC. El plan de Uruguay para atraer a extranjeros y repoblar al "paisito" de los 3 millones de habitantes. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51170647>



de los países o un peligro para las estructuras laborales, es una contribución económica.

Un ingreso sistemático de personas extranjeras al país, que entregue testimonio de su compromiso con los derechos humanos, hace posible el mejorar sostenidamente la integración, tanto económica⁷⁹ como cultural de la población migrante. Políticas en esta línea son, por ejemplo: profundizar el tránsito vecinal fronterizo, la eliminación de trabas al trabajo de extranjeros, tanto en el sector público como en el privado o el reconocimiento de estudios en todos los niveles de aquellos.⁸⁰

Gran parte de los elementos señalados, en una u otra medida están siendo abordadores por la discusión que se lleva en el Congreso Nacional desde el año 2013 respecto a una nueva ley de migración y extranjería.⁸¹

Abordar estas temáticas ciertamente contribuye a generar más estabilidad al interior de los países. De no hacerlo se corre el riesgo de atentar contra la cohesión y armonía interna, generando condiciones propicias para la aparición de grupos de personas que se encentren al margen del desarrollo de las sociedades que les otorgan albergue, creando conflictos y fragmentándolas,⁸² llegando incluso, en casos extremos en constituirse en elementos simpatizantes de grupos extremistas que desean desestabilizar las sociedades.⁸³ El

desafío se constituye en hacer que las personas migrantes se vean como parte íntegra de la sociedad y que los nacionales las reconozcan dentro de un nosotros,⁸⁴ tal vez distintas, pero igualmente válidas.

A pesar de las precariedades que pueda tener nuestro andamiaje institucional, como así de los desafíos que presenta, Chile se ha posicionado como una sociedad receptora de migrantes, de personas que viajan miles de kilómetros, cruzando incluso varios países para llegar a nuestras tierras, para quienes la copia feliz del edén es algo más que un par de palabras en un himno nacional, sino que constituyen la esperanza concreta de alcanzar mejores oportunidades.

Bibliografía

Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Venezuela: crisis de refugiados y migrantes. El éxodo más grande de la historia reciente de América Latina. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/venezuela-crisis-de-refugiados-y-migrantes>

ANINAT, Isabel; SIERRA, Lucas. "Regulación inmigratoria: propuestas para una mejor reforma", pp. 31-63. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, ANINAT, Isabel; VERGARA, Rodrigo (Editores). Santiago. Chile. Fondo de

79 ANINAT, Isabel; SIERRA, Lucas. "Regulación inmigratoria: propuestas para una mejor reforma", pp. 31-63. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, ANINAT, Isabel; VERGARA, Rodrigo (Editores). Santiago. Chile. Fondo de Cultura Económica FCE-Centro de Estudios Públicos CEP, 2019, p. 36.

80 ERRÁZURIZ, Hernán. País de oportunidades. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://lyd.org/opinion/2019/07/pais-de-oportunidades/>

81 Senado de la República de Chile. Boletín 8970/06. Ley de Migración y Extranjería. Consultado el 24/09/2020. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8970-06

82 LARA, *op. cit.* p. 168.

83 ARTOLA, Juan. "Debate actual sobre migración y seguridad migración y desarrollo", pp. 136-150. En: *Migración y Desarrollo*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. Zacatecas, México, 2005, p. 148.

84 SANDOVAL, *op. cit.*, p. 42.



- Cultura Económica FCE-Centro de Estudios Públicos CEP, 2019.
- ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*. México DF. México. Red Editorial Iberoamericana REI, 1993.
- ARMIJO, Natalia (Editora). México D.F., México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE, 2011.
- ARTOLA, Juan. "Debate actual sobre migración y seguridad migración y desarrollo", pp. 136-150. En: *Migración y Desarrollo. Red Internacional de Migración y Desarrollo*. Zacatecas, México, 2005.
- Banco Mundial. América Latina y el Caribe, frente a una crisis migratoria sin precedentes. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/opinion/2019/03/29/america-latina-y-el-caribe-frente-a-una-crisis-migratoria-sin-precedentes>
- BATTISTELLA, Graziano. "Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro" pp. 165-179. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona. España, número 68, 2004.
- BBC. El plan de Uruguay para atraer a extranjeros y repoblar al "paisito" de los 3 millones de habitantes. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51170647>
- BENÍTEZ, Raúl; HERNÁNDEZ, Daniel. "Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica", pp. 269-290.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Consultado el 19/09/2020. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=238928>
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). La Migración en Chile. Su carácter intrarregional y la legislación nacional. Consultado el 06/09/2020. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22270/1/97270_Informe-Migracion-PARLATINO-Octubre-2015.pdf
- BRAVO, Juan; URZÚA, Sergio. *Inmigrantes: Empleo, capital humano y crecimiento*. Documento de Trabajo N° 48. Santiago, Chile. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes UC). 2018.
- BIOBÍO. Gobierno anuncia reforzamiento en pasos no habilitados ante aumento de migrantes venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/07/04/gobierno-anuncia-reforzamiento-en-pasos-no-habilitados-ante-aumento-de-migrantes-venezolanos.shtml>
- BRITO, Sebastián; STEFONI, Carolina. "Chile: un destino más en el mapa migratorio intrarregional", pp. 23-48. En: Rojas, Nicolás; Vicuña, José (editores). *Migración en Chile: Evidencia y mitos de una nueva realidad*. Santiago, Chile. LOM ediciones, 2019, p. 29.
- CASTLES, Stephen. "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales", pp. 269-281. En: *Revista internacional de Ciencias Sociales*. Blackwell Publishers Ltd. Oxford. Reino Unido. Septiembre, volumen 52, número 165. 2000.
- Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). *Diagnóstico del Contexto*



- Migratorio de Costa Rica 2017. San José de Costa Rica. Costa Rica. 2017.
- Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). La situación migratoria que enfrenta Costa Rica. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=12603>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). *Observatorio Demográfico*. Santiago. Chile. 2018.
- CNN. Capital Economics: Chile tendría una recuperación a mediano plazo más rápida que los otros países de Latinoamérica. Consultado el 17/09/2020. Disponible en: https://www.cnnchile.com/economia/chile-tendria-una-recuperacion-economica-mas-rapida-que-las-otras-naciones-de-america-latina_20200615/
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>
- Diario Financiero*. Chile en primer lugar de las economías más innovadoras de Latinoamérica. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pais/chile-en-primero-lugar-de-las-economias-mas-innovadoras-de-latinoamerica/2020-09-13/161738.html>
- Diario Oficial de la República de Chile*. Decreto 237, del 20 de junio de 2019. Subsecretaría del Interior. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/06/22/42386/01/1611284.pdf>
- DW. Chile exige visa de turismo a venezolanos, como a haitianos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.dw.com/es/chile-exige-visa-de-turismo-a-venezolanos-como-a-haitianos/a-49316220>
- ERRÁZURIZ, Hernán. País de oportunidades. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://lyd.org/opinion/2019/07/pais-de-oportunidades/>
- ESTUPIÑÁN, Mary. *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013, p. 10.
- EFE. Chile rechazó el ingreso de 13.742 extranjeros en 2018, según la Policía. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/chile-rechazo-el-ingreso-de-13-742-extranjeros-en-2018-segun-la-policia/20000013-3954333>
- El Comercio*. Venezolanos que busquen ingresar a Ecuador después del 26 de agosto ya pueden tramitar su visa en el consulado virtual. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-visa-consulado-virtual-ecuador.html>
- El Espectador*. Chile se une a Perú y a partir de ahora pide visas a venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/chile-se-une-a-peru-y-a-partir-de-ahora-pide-visas-a-venezolanos/>



- France24. Perú solicitará pasaporte y visa humanitaria a venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20190607-peru-pasaporte-visa-humanitaria-venezolanos>
- FUENTES, Claudia. *Seguridad humana y seguridad nacional: Relación conceptual y práctica*. Santiago, Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa Nacional, 2004.
- FUENTES, Juan. Las migraciones como problema de seguridad. Centro de Estudios Estratégicos. Cuaderno de trabajo Nº 10. Santiago, Chile. 2015.
- Gobierno de Chile. Este 23 de abril comenzó el Proceso de Regularización Migratoria 2018. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/el-23-de-abril-comienza-el-proceso-de-regularizacion-migratoria-2018/>
- Gobierno de Chile. Información sobre visa de responsabilidad democrática. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://chile.gob.cl/chile/blog/venezuela/informacion-sobre-visa-de-responsabilidad-democratica>
- HERRERA, Luis; ARTOLA, Juan. "Migración y seguridad: dilemas e interrogantes", pp. 11-34. En: *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*.
- INFOBAE. A pesar de la exigencia de visa, los venezolanos siguen huyendo de la emergencia humanitaria. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/09/09/a-pesar-de-la-exigencia-de-visa-los-venezolanos-siguen-huyendo-de-la-emergencia-humanitaria/>
- Infobae. Chile comenzó a exigir visa de turista a los migrantes venezolanos. Consultado el 07/09/2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/06/22/chile-comenzo-a-exigir-visa-de-turista-a-los-migrantes-venezolanos/>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile. Censo 2017. Síntesis de Resultados Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago, Chile. 2018.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Censo 2002. Síntesis de resultados. Santiago. Chile. 2003
- Instituto Nacional de Estadísticas; Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (INE, DEM). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2019-metodología.pdf>
- KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Argentina. Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- LARA, Ana. "Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales. Una propuesta para enfrentarlas", pp. 149-186. En: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 3, número 1. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia. 2008.
- La República*. Inmigrantes contribuyen con un 12% a la producción nacional. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.larepublica.net/noticia/inmigrantes-contribuyen-con-un-12-a-la-produccion-nacional>



- LA TERCERA. Estudio del CEP: participación de migrantes en delitos es baja y registra sostenida disminución. Consultado el 19/09/2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/estudio-del-cep-participacion-de-migrantes-en-delitos-es-baja-y-registra-sostenida-disminucion/Z4VQDUZCRFEU7JOEECWOP15CWE/>
- LIBERTAD Y DESARROLLO. El desafío de tener una institucionalidad migratoria para la post pandemia. Temas Públicos 1.448. Santiago, Chile. 2020.
- LIBERTAD Y DESARROLLO. Políticas públicas para una migración sustentable. Temas Públicos 1.347. Santiago, Chile. 2018.
- MASCAREÑO, Aldo. "Para una política reflexiva de inmigración en Chile. Una aproximación sociológica", pp. 347-378. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, ANINAT, Isabel; VERGARA, Rodrigo (Editores). Santiago. Chile. Fondo de Cultura Económica FCE-Centro de Estudios Públicos CEP, 2019.
- NAVARRETE, Bernardo. "La inmigración en la agenda de seguridad en Chile. Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional", pp. 37-69. En: *Estudios internacionales*. Santiago, volumen 51, número 193, agosto. 2019.
- OEA. Declaración sobre Seguridad en Las Américas. Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México, México, los días 27 y 28 de octubre de 2003. Consultado el 12/09/2020. Disponible en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/Declaracion-Mexico_Seguridad.pdf
- OEA. Resolución sobre "La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos" aprobada por la Asamblea General. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013/19
- ONU. Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular. Ginebra, Suiza. 2014.
- ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- ONU. Stock de migrantes internacionales. Revisión de 2017. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2017/estimates17.asp>
- Organización Internacional para la Migración (OIM). Marco de Gobernanza sobre la Migración. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/marco-de-gobernanza-sobre-la-migracion>
- OROZCO, Gabriel. "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", pp. 161-180. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona. España, número 62. 2005.
- PÉREZ, Guillermo. *Migración en Chile 5 claves para el debate*. Santiago. Chile. Instituto de Estudios de la Sociedad IES, 2019.
- PIUZZI, José. "Migraciones en el cono sur y en Chile: una aproximación sobre su realidad y efectos en lo social", pp. 76-85. En: *Memorial del Ejército de Chile*. Santiago, Chile, número 455, octubre-diciembre. 1997.



- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México D.F. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
- PNUD. Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>
- PUIG, Mario. Las migraciones y su impacto en la seguridad y en la defensa. Seminario online sobre terrorismo y crimen organizado transnacional. Consultado el 12/09/2020. Disponible en: https://www.esg.br/Las_migraciones_y_su_impacto_en_la_seguridad_y_defensa.pdf
- SALGADO, Juan. "Movimientos Migratorios en el Cono Sur de América. Su impacto en el Desarrollo y Seguridad Nacional", pp. 72-75. En: Memorial del Ejército de Chile. Santiago, Chile, número 455, octubre-diciembre, 1997.
- SANDOVAL, Rodrigo. "Una política migratoria para un Chile cohesionado", pp. 39-50. En: La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas. Santiago Chile. Universidad del Desarrollo (UDD). 2017.
- Senado de la República de Chile. Boletín 8970/06. Ley de Migración y Extranjería. Consultado el 24/09/2020. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8970-06
- STEFONI, Carolina. Perfil Migratorio de Chile. Buenos Aires. Argentina. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2011.
- T13. Inmigrantes en Chile Llegan a 1.251.225 personas y venezolanos superan a peruanos por primera vez. Consultado el 05/09/2020. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/ine-poblacion-inmigrante-chile-llega-1.251.225-personas>
- TORO, Agustín. "Migraciones y seguridad y defensa nacional", pp. 86-95. En: Memorial del Ejército de Chile. Santiago, Chile, número 455, octubre-diciembre. 1997.
- 24 Horas. "Solo un par de horas más y no la contamos": cómo fue el rescate de un grupo de migrantes venezolanos abandonados en el desierto de Chile. Consultado el 13/09/2020. Disponible en: <https://www.24horas.cl/noticiasbbc/solo-un-par-de-horas-mas-y-no-la-contamos-como-fue-el-rescate-de-un-grupo-de-migrantes-venezolanos-abandonados-en-el-desierto-de-chile-4456248>

Chile y la República Popular de China: 50 años de fructífera relación

Teniente Coronel Cristián Lauriani Ide¹

Resumen

En el 2020, la República Popular China (RPC) y Chile están celebrando cincuenta años de fructífera relación. Gracias al comercio y al pragmatismo más allá de las ideologías, ambas naciones se han beneficiado de la cooperación y la integración en diversas áreas del quehacer del Estado. A lo largo de los años, los dos países han desarrollado fuertes lazos de amistad, siendo Chile el primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas con China, en firmar un tratado de libre comercio con ella y en actualizar este tratado. Como resultado de la integración a través del océano Pacífico y el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transporte, actualmente ambos países disfrutan de los beneficios del libre comercio, intercambio cultural, educativo y financiero, y un aumento en los flujos de turismo e inversión. Debido a esta realidad, China es ahora el principal socio comercial de Chile, lo que implica que la relación con China es relevante para el Estado chileno. En este sentido, este artículo analiza la relación bilateral entre Beijing y Santiago con un enfoque en el vínculo comercial y el desarrollo de oportunidades futuras para la nación chilena.

Abstract

In 2020, the people's Republic of China (PRC) and Chile are celebrating fifty years of a fruitful relationship. Thanks to trade and pragmatism beyond ideologies, both nations have benefited from cooperation and integration in various areas of the state. Over the years, both nations have developed strong ties of friendship, being Chile the first South American

1 Oficial de Ejército y especialista de Estado Mayor. Ha realizado cursos de perfeccionamiento en los ejércitos español y británico. Es profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia, Licenciado y Magíster en Ciencias Militares, ambos otorgados por la Academia de Guerra, Magíster en Educación de la Universidad Mayor, Magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Estudios de Seguridad de la Universidad de Georgetown en Estados Unidos. Actualmente se desempeña como profesor en la Academia de Guerra.



Palabras clave

China
Chile
Sudamérica
Asia Pacífico
Alianza económica

Keywords

China
Chile
Sudamérica
Asia Pacífico
Economic alliance



country to establish diplomatic relations with China, to sign a free trade agreement with it, and to update this treaty. As a result of the integration through the Pacific Ocean and development in communications and transportation infrastructure, currently both countries are enjoying the benefits of free trade, cultural, educational and financial exchange, and an increase in tourism and investment flows. Due to this reality, China is now Chile's main trading partner, which implies that the relationship with China is relevant to the Chilean state. In this sense, this article analyzes the bilateral relationship between Beijing and Santiago with a focus on the commercial link and the development of future opportunities for the Chilean nation.

Introducción

Actualmente, China es la segunda economía más grande del mundo. Además, el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta que si China mantiene su tasa de crecimiento, es probable que supere en tamaño a la economía estadounidense para 2030.² Gracias a la apertura de su economía al libre mercado internacional, basada en las políticas reformistas implementadas en 1978 por la administración china, el sistema económico del país ha experimentado un crecimiento sostenido que ha transformado una sociedad mayoritariamente agraria en una potencia industrial de alcance global.³

Por otro lado, y a pesar de los efectos producidos en el presente año por la pandemia del Covid-19, Chile tiene una de las economías más abiertas, fuertes y saludables de América del Sur. En la actualidad, goza de un mercado moderno y lleno de oportunidades para la inversión extranjera, lo que convierte al país en un buen lugar para hacer negocios.⁴ En consecuencia, en materia de libre comercio y posibilidades de negocios, ambos Estados tienen varios puntos en común que han facilitado el desarrollo de una fuerte alianza

económica que ha sido productiva para China y Chile a lo largo de los años.

En este sentido, Chile estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China (RPC) el 15 de diciembre de 1970. Desde entonces, estos países han disfrutado de una próspera relación que ha beneficiado a ambas naciones. Gracias a eso, este año (2020), la RPC y Chile celebran 50 años de relaciones diplomáticas con grandes expectativas de seguir aumentando sus lazos y sus oportunidades de desarrollo.⁵ En este contexto, el propósito de este trabajo es examinar la relación entre la RPC y Chile con énfasis en su alianza económica. Para lograr este objetivo, inicialmente, el trabajo describe la relación histórica entre ambos países; luego, se analiza esta relación a través de varios factores como geopolítica, migración, comercio, minería, infraestructura y relaciones políticas; y finalmente, se presentan algunas recomendaciones.

Relación histórica

Chile y China comparten una larga tradición de relaciones caracterizada por el pragmatismo en la

- 2 DOLLAR, David. "U.S.-China Trade War has its Seeds in the Financial Crisis." The Brookings Institution. September 14, 2018. p. 2. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/14/u-s-china-trade-war-has-its-seeds-in-the-financial-crisis/>
- 3 Brief History of China economic grow, accessed february 28, 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2015/07/brief-history-of-china-economic-growth/>
- 4 China's Relationship with Chile: The Struggle for the Future Regime of the Pacific, accessed february 28, 2020, <https://jamestown.org/program/chinas-relationship-chile-struggle-future-regime-pacific/>
- 5 China-Chile FTA Upgraded, New Opportunities for Investors, accessed february 28, 2020, <https://www.china-briefing.com/news/china-chile-fta-upgraded-market-opportunities-investors/>



que el interés común y la cooperación económica de ambas naciones han primado sobre las ideologías particulares de cada sociedad. Esta relación de ganar-ganar comenzó con la generación de vínculos diplomáticos entre las autoridades chilenas y la dinastía Ch'ing a mediados del siglo XIX, y después de la Segunda Guerra Mundial, continuó con la República Popular China.

En enero de 1845, el presidente Manuel Bulnes, nombró al señor Gideon Nye como cónsul en China para proteger el negocio de los empresarios chilenos que comerciaban a través de Cantón aprovechando el Tratado de Nanking, firmado en 1842 entre Reino Unido y China, que posteriormente se extendió a Chile. En 1880, durante la Guerra del Pacífico, las fuerzas chilenas, lideradas por el capitán Patricio Lynch, liberaron a los esclavos chinos que sufrían abusos de terratenientes locales mientras trabajaban en las fincas ubicadas en el sur del Perú. Luego de la victoria chilena, aproximadamente mil chinos se establecieron en la región de Tarapacá, convirtiéndose en ciudadanos chilenos. Este fue el inicio de una importante concentración de población china en la zona norte de Chile que facilitó los contactos con Beijing.⁶

El 18 de febrero de 1915, luego del fin de la dinastía Ch'ing, Chile y la nueva República de China firmaron un Tratado de Amistad para seguir teniendo relaciones diplomáticas. Durante este período, China fue uno de los principales socios comerciales de Chile. Del país asiático, Santiago importaba arroz, té, maní y textiles, mientras que, en retribución,

exportaba salitre, que se consideraba vital para la producción de municiones. Más tarde, cuando Japón invadió Manchuria, en contraste con otras naciones latinoamericanas que apoyaron a Tokio, Chile mantuvo una estricta neutralidad. En 1949, como consecuencia de la guerra civil entre nacionalistas y comunistas, Chile cerró su embajada en Pekín y mantuvo relaciones diplomáticas con la República de China (ROC) establecida en Taiwán.⁷

En 1970, durante el gobierno del presidente Salvador Allende, Chile y la RPC establecieron oficialmente relaciones diplomáticas. Posteriormente, durante el gobierno militar, y a pesar de la diferencia ideológica entre Santiago y Beijing, ambos países mantuvieron las relaciones diplomáticas ya construidas. De hecho, el profesor Lin Chou afirma que, en ese momento, *"la República Popular China era el único miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU que no condenó al régimen militar chileno"*.⁸ Este hecho es uno de los muchos que demuestra el pragmatismo que siempre caracterizó los vínculos entre estos dos países. Se suma a lo anterior el hecho de que, en 1993, con el apoyo de China, Chile fue aceptado como miembro de APEC,⁹ foro que mejoró las oportunidades de hacer negocios de ambos países con una mirada común. En el nuevo siglo, ambos Estados continuaron fortaleciendo sus vínculos comerciales gracias a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2005. Años después, luego de varias negociaciones, ambos países actualizaron su TLC que finalmente entró en vigencia el 1 de marzo de 2019.¹⁰

6 Relations between the republic of China and the Republic of Chile, p. 16, accessed february 28, 2020, <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1125&context=mscas>

7 *Ibidem*, p. 18.

8 *Ibidem*, p. 20.

9 APEC: Asia-Pacific economic cooperation.

10 China-Chile FTA Upgraded, *op. cit.*



En la actualidad, a pesar de la guerra arancelaria entre Beijing y Washington, y la crisis social y política que afecta a los países latinoamericanos, los buques chilenos y chinos continúan cruzando el océano Pacífico llevando y trayendo recursos naturales y productos manufacturados. Lo anterior, demuestra los fuertes vínculos comerciales y diplomáticos entre las dos naciones, siendo una constante que ha caracterizado la relación entre ambos países desde mediados del siglo XIX.

Mirada geopolítica

Se entiende por geopolítica a la ciencia que estudia la influencia de la geografía en los juegos de poder. En términos geopolíticos, Chile y China se complementan, debido a que los atributos propios de sus territorios contribuyen al desarrollo de la contraparte. Desde el inicio de la relación Chile-República Popular China estos países han llevado a cabo un enfoque ganar-ganar, en el que cada uno ha contribuido con sus capacidades para maximizar sus utilidades y resolver sus problemas.

China está ubicada en el este de Asia, mientras que Chile está en la parte occidental de América del Sur. Ambos países están separados por el océano Pacífico, situación que dificulta los vínculos entre estas naciones, debido a la gran distancia por recorrer. Sin embargo, al mismo tiempo, este hecho facilita el intercambio de gran cantidad de carga gracias al uso del transporte marítimo. Por lo tanto, el mar es un factor geopolítico crítico que da forma a la interacción entre Chile y la RPC a través del tráfico marítimo. Por ello, es importante asumir que la frontera occidental de Chile no es

el océano Pacífico; en realidad es Asia, con todos los beneficios que vienen de China y sus vecinos.

Como consecuencia del comercio internacional, las áreas chinas situadas al este, a lo largo de la costa son más desarrolladas y disfrutan de los beneficios de las grandes ciudades modernas; sin embargo, los grandes espacios ubicados al oeste de su territorio siguen siendo principalmente rurales y pobres. Esta realidad implica que Beijing necesita desarrollar la infraestructura en el resto del país, lo que requerirá grandes cantidades de materias primas en el futuro, representando un mercado valioso para los productos básicos chilenos.

Además, según el Ministerio de Agricultura de China, más del 40 por ciento de la tierra cultivable de China está actualmente contaminada o tiene una capa superficial del suelo más fina. Esta dificultad reduce las posibilidades de producción de alimentos para la enorme población china que hoy llega a casi 1.400 millones de personas.¹¹ Aquí nuevamente Chile encuentra oportunidades para su economía porque es un importante exportador de frutas, carnes, mariscos y vino. Gracias a los métodos modernos de producción y transporte de alimentos, la demanda de los consumidores de productos alimenticios seguros y de calidad está aumentando. De hecho, en 2018, las exportaciones de alimentos chilenos a China totalizaron US \$ 2.400 millones, un aumento del 48,8% en comparación con el 2017. Como resultado de la producción agrícola de contraestación de Chile, los ciudadanos chinos pueden disfrutar de una variedad de frutas frescas chilenas de calidad en medio de su invierno.¹²

11 MARSHALL, Tim. "Prisoners of Geography". New York: Scribner, 2016, p. 55.

12 5th annual Chile week in China to be held Aug. 29 to Sept. 3, 2019, accessed february 28, 2020, <https://www.prochile.gob.cl/int/noticia/5%E2%80%8Bth-annual-chile-week-in-china-to-be-held-aug-29-to-sept-3/?lang=en>



Paralelamente, Chile se ubica a lo largo de la costa de América del Sur y cerca de la cordillera de los Andes en la que se encuentran los principales recursos mineros. La distancia promedio entre la costa y los Andes es de 200 kilómetros, por lo que esta realidad facilita el transporte de la materia prima a los puertos, reduciendo los costos de transporte. Al mismo tiempo, Chile tiene un mercado pequeño pero moderno que requiere productos manufacturados, tecnología e inversiones en el campo de la infraestructura.¹³ En consecuencia, en estas áreas, las capacidades chinas pueden encontrar oportunidades para sus exportaciones e inversiones, especialmente en el ámbito de las comunicaciones y carreteras.

Por la morfología de Chile y su extensa combinación de puertos, aeropuertos y rutas terrestres, construidas para conectarlo con otros países, se ha transformado en una de las entradas chinas al continente sudamericano, y una eficiente plataforma comercial para realizar negocios en América del Sur.

En suma, la geografía juega un papel fundamental en la decisión política tanto de Chile como de China de mantener una relación sólida basada en una alianza económica. En este sentido, este vínculo de beneficio mutuo, establecido por ambos países en el siglo XIX, ha sido el componente clave de la relación que ha prevalecido a lo largo del tiempo, especialmente en los últimos cincuenta años.

Migración y grupos étnicos

La migración es el movimiento de personas a través de la frontera hacia otros lugares en bus-

ca de mejores oportunidades y condiciones de vida. Este fue el caso de los primeros migrantes chinos que se establecieron en el norte de Chile después de la Guerra del Pacífico, formando la primera colonia china que se estableció en este país. En ese momento, el principal producto de exportación chileno era el salitre que se extraía en la región norte del país donde los chinos comenzaron a vivir y trabajar. Por tanto, los inmigrantes chinos han estado participando en el comercio internacional chileno desde sus inicios como colonia, especialmente con su país de origen.

A lo largo de los años, la presencia china en Chile ha aumentado y se ha mezclado con la población local. Según el gobierno chileno, actualmente la colonia china es la única de Asia entre las veinte comunidades extranjeras más importantes que viven en el país, representando el 1.2% de la población migrante en Chile con 9.213 habitantes.¹⁴ En este contexto, la abogada dedicada a temas de migración María Elena Reyes afirma que *“En los últimos años, y ciertamente en línea con la relación comercial con este país, ha habido una apertura de las políticas migratorias chinas, al menos a nivel de Visa de Turismo”*. Además, para incrementar los flujos de turistas e inversionistas entre la RPC y Chile, en julio de 2015, el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet firmó un acuerdo recíproco con China para eliminar el cobro de visas de turista para los nacionales de ambos países. Al mismo tiempo, para extender los beneficios de la inmigración e inversión china a otros lugares de Sudamérica, Chile y Argentina firmaron un acuerdo de reconocimiento recíproco de visas.

13 China eyeing Chile's infrastructure agenda, accessed february 28, 2020, <https://www.bnamericas.com/en/news/china-eyeing-chiles-infrastructure-agenda>

14 Instituto Nacional de Estadísticas “Características de la inmigración internacional en Chile” (Chile: Ministerio de Economía, 2018) p. 24.



En consecuencia, los chinos que visitan Chile no necesitan obtener una visa argentina para cruzar la frontera y viceversa.¹⁵

La inmigración china ha generado importantes beneficios para el país.

Primero, en términos de comercio, cada ciudad importante de Chile tiene un barrio chino o tiendas que venden productos manufacturados chinos, especialmente dispositivos tecnológicos, textiles y maquinaria; además, en la ciudad de Iquique, la comunidad china tiene una participación relevante en el comercio local mediante la venta de productos en la “Zona Franca”.

En segundo lugar, en los aspectos culturales, estos migrantes han traído sus tradiciones y alimentos que han enriquecido la cultura chilena; por lo tanto, es muy común en varias ciudades encontrar restaurantes chinos, centros de estudios de Asia y actividades culturales patrocinadas por organizaciones chinas locales.

En tercer lugar, los migrantes de la RPC comparten sus capacidades laborales que mejoran las economías locales; en general, tienen experiencia en áreas como negocios, comunicaciones, tecnología e infraestructura.

Finalmente, durante los últimos años, como consecuencia de los fuertes lazos entre ambos Estados, ha aumentado la cantidad de personas procedentes de China que visitan Chile; esta rea-

lidad, ha beneficiado al turismo y las inversiones que han visto un aumento en sus ingresos.

Comercio

El hecho que desencadenó las relaciones diplomáticas entre Chile y China fue el comercio. La primera misión consular establecida en Cantón a mediados del siglo XIX tenía la responsabilidad de facilitar las actividades comerciales entre ambos países. Como se mencionó, Chile fue el primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1970, en firmar un TLC en 2005 y en actualizar ese acuerdo que entró en vigor en 2019. De ahí que, a lo largo de los años, Santiago y Beijing han construido una sólida alianza económica que ha beneficiado a ambos países. De hecho, el comercio bilateral ha aumentado más del 345% desde la promulgación del TLC hasta 2018, cuando alcanzó los US\$ 42,9 mil millones.¹⁶

Sin embargo, a consecuencia de la guerra tarifaria entre Beijing y Washington, el crecimiento sostenido en el intercambio comercial experimentado entre ambos países tiene un descenso el año 2019 con un monto total equivalente a US\$ 39,1 mil millones.¹⁷ A pesar de esta pequeña disminución en la actividad comercial, el intercambio económico entre las dos naciones continúa siendo significativo.

El mencionado intercambio comercial es consecuencia de varios factores que ambos países han llevado a la práctica en paralelo. Estos incluyen

15 The Commercial Relationship Between Chile and China and the Migratory Processes, accessed february 28, 2020, <https://pragma.international/article/the-commercial-relationship-between-chile-and-china-and-the-migratory-processes>

16 5th annual Chile week in China, *op. cit.*

17 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), Reporte de Comercio Exterior de Chile, p. 11, acceso el 5 de septiembre de 2020. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/reportes-trimestrales/comercio-exterior-de-chile-anual-2019.pdf?sfvrsn=1eb0bb58_0



la apertura al libre mercado internacional que tanto Chile como China experimentaron de manera independiente en la década de 1980, el desarrollo de infraestructura productiva dentro de cada país, la atracción de inversión extranjera directa, el desarrollo de líneas de comunicaciones marítimas e infraestructura portuaria, y la aprobación de regulaciones legales para la protección del inversionista. Gracias a estas medidas, en la actualidad China es el principal socio comercial de Chile, concentrando un 32% de los envíos y un 24% de las importaciones chilenas en el año 2019.¹⁸

Las exportaciones chilenas se centran principalmente en materias primas, mientras que las importaciones chinas se agrupan principalmente en productos manufacturados. Esta situación, según Tomas Slangen, de Global Risk Insights, representa un desafío relevante para la economía futura de Chile debido a que actualmente el país busca agregar valor a sus exportaciones a través del desarrollo de la innovación en las áreas productivas de la nación, con la intención de no solo exportar productos básicos sino también productos manufacturados.

Al mismo tiempo, y como se mencionó, un tercio de las exportaciones chilenas van a China, lo que implica una dependencia excesiva de un mercado único, poniendo en riesgo la economía nacional. Por lo tanto, además de mantener la alianza comercial con China, otro desafío importante en el futuro será extender el intercambio comercial a otros

países de la región Asia-Pacífico, con la intención de diversificar los mercados internacionales a donde deben llegar los productos chilenos. Además, es necesario diversificar las exportaciones chilenas debido a que el país depende en gran medida de la producción de cobre, lo que aumenta el riesgo para la economía nacional.¹⁹

Del mismo modo, Chile ha obtenido valiosas lecciones aprendidas de su relación comercial con China. El comercio ha acercado a ambas naciones, fortalecido los lazos culturales, fomentado la cooperación en tecnología, educación e investigación y fortalecido las relaciones políticas. Al mismo tiempo, a pesar del historial de corrupción y manipulación de algunos inversionistas chinos en otros países, que describe Sascha Hannig en su artículo Chile: la puerta a la influencia de China en América Latina,²⁰ los propietarios del capital, comerciantes y representantes de empresas chinas en Chile han sido muy respetuosos con las regulaciones legales e instituciones locales. De hecho, el profesor Evan Ellis de la Academia de Guerra del Ejército de Estados Unidos confirma esta idea, afirmando que *“Chile es un ejemplo de que es posible atraer inversión china y mantener una relación comercial sana en el marco de las leyes y regulaciones existentes en la nación.”*²¹

En consecuencia, la relación comercial entre Chile y China demuestra que es posible compartir intereses con la República Popular China, siguiendo un enfoque de provecho compartido en el que

18 *Ibidem.* p. 11

19 Chile: Impact of US-China trade war, accessed february 29, 2020, <https://globalriskinsights.com/2019/10/chile-impact-of-us-china-trade-war/>

20 Chile: the door to China's influence in Latin America? accessed february 29, 2020, <https://chinaobservers.eu/chile-the-door-to-chinas-influence-in-latin-america/>

21 China's Relationship with Chile, *op. cit.*



ambos actores obtienen beneficios en un entorno político-económico saludable.

Minería

La minería es la principal área productiva de Chile, destacando la extracción y exportación de cobre, molibdeno, oro, plata, litio y nitrato.²² La producción chilena de cobre es el 30% del total mundial, su producción equivale al 20% del PIB total chileno y representa el 60% de las exportaciones mineras, que se dirigen principalmente a China. Esta realidad hace que la economía de Chile sea extremadamente dependiente del precio del cobre y su demanda. Por ejemplo, desde que comenzó la guerra comercial entre Washington y Beijing, el precio del cobre ha caído drásticamente, dejando una economía chilena “muy expuesta”, a merced de la interacción entre Estados Unidos y China.²³

Sin embargo, la extracción y venta de cobre sigue siendo un negocio lucrativo y mientras China continúe creciendo seguirá necesitando recursos naturales como el cobre para el desarrollo de su industria e infraestructura. De hecho, se espera que en el futuro China aumente la producción de autos eléctricos, lo que debería representar el 20% de los automóviles nuevos vendidos en ese país para 2025.²⁴ Los vehículos eléctricos requieren cobre para su cableado interno; por lo tanto, se espera que China demande más cobre, lo que beneficiará a la economía chilena.

Al mismo tiempo, la producción de autos eléctricos necesita baterías de litio abriendo un nuevo mercado para este recurso natural que Chile tiene en abundancia. Según los análisis desarrollados para esta industria, se estima que el mercado de baterías de iones de litio crecerá a un ritmo asombroso del 19% anual.²⁵ En paralelo, el Servicio Geológico de Estados Unidos confirma que Chile posee el 54% de las reservas globales de carbonato de litio y produce aproximadamente un tercio del suministro total de litio del mundo. Al mismo tiempo, las condiciones climáticas del desierto de Atacama permiten que la explotación vía salar sea una de las de menor costo a nivel mundial.²⁶

Como resultado del cambio climático, los países requerirán cada vez medidas más extremas para reducir la contaminación y la generación de gases de efecto invernadero, aumentando la demanda de automóviles eléctricos. Por esta razón, China busca ser el principal productor mundial de baterías de litio para 2040, cuando se espera que en el país más de la mitad de los automóviles sean alimentados por electricidad.²⁷ Por lo tanto, Chile observa dos oportunidades en este asunto.

Primero, existe la posibilidad de que Beijing quiera invertir en empresas mineras dedicadas a la extracción de litio, con la intención de incrementar la producción de este commodity y tener cierto nivel de control en su extracción y venta; de hecho, en 2019 la empresa china Tianqi Lithium

22 COCHILCO, accessed february 29, 2020, <https://www.cochilco.cl/Paginas/English/Home.aspx>

23 Chile: Impact of US-China trade war, accessed february 29, 2020, <https://globalriskinsights.com/2019/10/chile-impact-of-us-china-trade-war/>

24 One Chinese company now controls most of the metal needed to make the world's advanced batteries accessed february 29, 2020, <https://qz.com/1292202/china-now-effectively-controls-half-the-worlds-lithium-production/>

25 *Ibidem*.

26 Situación actual y futura del litio en Chile, accessed february 29, 2020, <https://www.mch.cl/reportajes/situacion-actual-y-futura-del-litio-en-chile/#>

27 Why China is dominating lithium ion battery production, accessed february 29, 2020, <https://www.forbes.com/sites/rrapier/2019/08/04/why-china-is-dominating-lithium-ion-battery-production/#4792cc7e3786>



Corporation compró un 23,8 por ciento de SQM que es la mayor empresa chilena enfocada en la extracción de litio.²⁸

En segundo lugar, el objetivo de convertirse en el principal productor mundial de baterías de litio y el auge de la producción de autos eléctricos abre la posibilidad de incrementar las ventas chilenas de esta materia prima a China.

De acuerdo con lo analizado, la minería representa una gran oportunidad de negocio entre Chile y China, especialmente en el ámbito del cobre y el litio. La necesidad de seguir desarrollando la infraestructura productiva y de comunicaciones en China, especialmente considerando la iniciativa “one belt one road”, y el aumento de la demanda de autos eléctricos y baterías de litio generan grandes oportunidades para la minería chilena y sus vínculos con el gigante asiático. En consecuencia, nuestro país debería considerar el agregar valor a la venta de estos recursos naturales, como también expandir el mercado minero a otras naciones de la APEC.

Chile como plataforma comercial y la infraestructura requerida

Uno de los objetivos de Chile relacionados con el comercio internacional es convertirse en una plataforma de negocios en América del Sur. De hecho, durante un foro de inversión en China realizado en abril de 2019, el presidente Sebastián Piñera manifestó: “Queremos transformar a Chile

en un centro de negocios para las empresas chinas, para que desde Chile puedan llegar a toda América Latina”.²⁹ Esta declaración y todos los avances en infraestructura productiva y de comunicaciones desarrollados en el país confirman la intención chilena de ser el punto de entrada a Sudamérica para las empresas asiáticas que quieran hacer negocios en el continente.

En este sentido, Chile ha desarrollado una moderna red vial, gran parte de ella construida bajo el sistema de “autopistas de concesión de peaje”. De hecho, “China Harbour Engineering Company” (CHEC) es la primera empresa de ese país en licitar por una concesión vial en la región, luego de iniciar las negociaciones para la construcción del segundo tramo de la carretera Américo Vespucio Oriente (AVO II) en Santiago.³⁰ Estas carreteras, a base de autopistas concesionadas, conectan las principales ciudades del país, la red de puertos ubicados a lo largo de la costa, los centros productivos y turísticos, y los pasos fronterizos con Perú, Bolivia y Argentina.

Además, esta red de infraestructura vial busca conectar los puertos del Pacífico con los polos de desarrollo ubicados en la costa atlántica, a fin de crear corredores bioceánicos que permitan llevar los productos argentinos y brasileños a los puertos chilenos para exportarlos a los mercados asiáticos.

Asimismo, se debe considerar el desarrollo de la infraestructura portuaria. En los últimos años se han ampliado varios puertos cercanos a los

28 Tianqi says happy ‘for now’ with stake in SQM: president, accessed february 29, 2020, <https://uk.reuters.com/article/us-lithium-electric-tianqi-lithium/tianqi-says-happy-for-now-with-stake-in-sqm-president-idUKKCN1TB20K>

29 Chile to China: Let us be your business hub in Latin America, accessed february 29, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-chile-china-idUSKCN1S12DO>

30 Grupo costanera wins US\$800 mn AVO II highway contract, accessed february 29, 2020, <https://www.bnamericas.com/en/news/grupo-costanera-wins-us800mn-avo-ii-highway-contract>



polos productivos, aumentando su capacidad de atraque, carga y almacenamiento, como el mega puerto de Mejillones en el norte del país y San Antonio en el centro. Al mismo tiempo, se encuentran en estudio numerosos proyectos para adecuar los puertos chilenos al mayor tamaño de la nueva clase “Buque Post-Panamax” que ya navega por el Pacífico. Esto incluye el desarrollo de capacidades de reparación y mantenimiento de buques en los astilleros ASMAR³¹ en Talcahuano.³²

En términos de operaciones aéreas, la infraestructura también ha continuado fortaleciéndose para mejorar la conectividad con las naciones de Asia Pacífico. En los últimos años, la mayoría de los aeropuertos en las principales ciudades de Chile se han modernizado, mientras que el aeropuerto de Santiago construyó una segunda pista hace un tiempo y actualmente está ampliando su terminal de pasajeros. Esta realidad se ve reforzada por la fusión de las dos principales aerolíneas sudamericanas: LAN Chile y TAM de Brasil. La nueva aerolínea LATAM que opera desde Chile, se estableció como la principal aerolínea del continente,³³ cubriendo una gran parte del mercado regional del transporte aéreo de pasajeros y carga. Por lo tanto, considerando el desarrollo de los aeropuertos chilenos y las operaciones aéreas de LATAM, hoy en día cualquier pasajero puede llegar en avión a Santiago desde Asia, y desde esta ciudad volar a cualquier parte de Latinoamérica.

Otro sector para atraer inversiones chinas ha sido el ferroviario en el que este país tiene una vasta experiencia en su diseño y construcción. En este contexto, la administración del presidente Piñera ha estado trabajando para atraer empresas chinas a participar en proyectos futuros. En abril de 2018, la agencia InvestChile presentó una cartera de 123 proyectos en infraestructura, telecomunicaciones, turismo y energía por un valor total de 3.700 millones de dólares.³⁴

Al mismo tiempo, desde noviembre de 2018, Chile es parte del proyecto chino “*One belt one road*” que es una iniciativa global desarrollada por el gobierno de la RPC en 2013 para invertir y desarrollar proyectos de infraestructura en más de setenta países.³⁵ Su propósito es construir una red de caminos y rutas para conectar diferentes lugares en beneficio de un mercado internacional integrado que facilite el intercambio comercial. Gracias a eso, Chile y China pueden incrementar el comercio y las inversiones en el área de infraestructura.

Los diferentes enfoques expresados demuestran el nivel de integración de Chile y su compromiso con la globalización. En efecto, el gobierno afirma que “*el país cuenta con tratados de libre comercio con 64 países, acuerdos y tratados internacionales para evitar la doble tributación con 32 economías, aranceles comerciales especiales con el 86,3% del PIB global y acceso a 4.300 millones de consumidores. Por tanto, Chile es un país donde la integración y*

31 ASMAR: Astilleros y Maestranzas de la Armada de Chile.

32 Chile construirá nuevo dique seco en astillero de Talcahuano, acceso el 29 de febrero 2020, <https://www.construccion-pa.com/noticias/chile-construira-nuevo-dique-astillero-talcahuano/>

33 LATAM es la aerolínea que lleva más pasajeros en América Latina, acceso el 29 febrero 2020, <https://canaero.org.mx/latam-airlines-es-la-aerolinea-que-lleva-mas-pasajeros-en-america-latina/>

34 China eyeing Chile’s infrastructure agenda, *op. cit.*

35 Chile joins China’s belt and road initiative, accessed february 29, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-chile-china/chile-to-join-chinas-belt-and-road-initiative-idUSKCN1N65YD>



el libre mercado han permitido que la nación se convierta en una puerta de entrada a la Alianza del Pacífico.”³⁶

En paralelo, el sector de servicios internacionales es otra área en crecimiento que puede operar desde Chile. Este campo se ha expandido a una tasa anual cercana al 11%, lo que implica dos puntos porcentuales por encima de la media internacional. En los próximos años, nuestro país espera que las exportaciones de estos servicios alcancen los 5.000 millones de dólares para el 2020. En este rubro, Chile ha sido reconocido en diferentes clasificaciones internacionales, gracias a los altos estándares de conectividad del país y su avanzada infraestructura tecnológica, así como una estabilidad y economía consolidada con un capital humano cada vez mejor. En consecuencia, 60 multinacionales han elegido a nuestra nación como centro desde el cual exportar servicios a clientes de todo el mundo.³⁷

Además de los antecedentes expuestos, se debe considerar los efectos negativos que la pandemia del Covid-19 ha generado en la economía mundial y particularmente en Chile, los cuales se espera sean transitorios. A pesar de ello, la actual administración busca revertir los efectos adversos del escenario actual a través de un plan de reactivación económica con un fuerte impulso en el desarrollo de infraestructura, que el propio presidente Piñera anunció durante su última cuenta pública en julio del año en curso.³⁸ Producto de esto, la relación Chile-China nuevamente encuentra oportunidades de cooperación, a fin de que empresas de ese país participen de

las licitaciones del gobierno y/o inviertan en las iniciativas de desarrollo de infraestructura que el Estado chileno mantiene en su portafolio de proyectos.

En suma, Chile es considerado por muchos países asiáticos, especialmente China, como una entrada relevante a Sudamérica desde donde realizar negocios, gracias al desarrollo de capacidades viales, marítimas y aéreas, así como de comunicaciones e infraestructura productiva. Gracias a la apertura a los mercados, el desarrollo tecnológico, la mejora del capital humano y el fortalecimiento del sistema financiero, Chile cuenta actualmente con excelentes características para convertirse en una plataforma comercial dentro de América del Sur desde donde realizar negocios en la región.

Relaciones políticas

A lo largo de los años, las relaciones políticas entre China y Chile se han construido sobre la base del comercio entre los dos países. Producto de esto, se observa una gran concentración en los vínculos económicos, lo que podría eventualmente generar una situación de riesgo para el país por una dependencia extrema de la relación económica.

Por otra parte, las autoridades chinas han decidido impulsar el consumo interno en los próximos años, lo que afectaría las exportaciones chilenas, principalmente alimentos. En este sentido, en China, los mercados no están regulados por los consumidores ya que es el gobierno quien elige qué productos deben consumir los ciudadanos.

36 A Latin American hub, accessed february 29, 2020, <https://investchile.gob.cl/why-chile/alatinamericanhub/>

37 Exporting global services from the end of the world, accessed february 29, 2020, <http://mobile.chinagoabroad.com/en/knowledge/show/id/27493>

38 Cuenta Pública gobierno de Chile, acceso el 4 de septiembre de 2020, <https://www.gob.cl/cuentapublica2020/>



Por lo tanto, es una decisión política determinar desde qué mercado se abastecerá el país para satisfacer las necesidades de los consumidores. En consecuencia, el desafío para Chile es mantener y acrecentar la relación con Beijing, pero buscando siempre diversificar sus exportaciones a otros mercados.

Producto de lo anterior, Chile necesita robustecer la relación política con China, a fin de equilibrar el peso que tienen los vínculos comerciales entre las dos naciones. En el pasado, Santiago ha apoyado a Beijing en una serie de iniciativas que buscaban fortalecer la posición política internacional de dicho país, como no reconocer a Taiwán como un Estado independiente, apoyar la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y cooperar con el gigante asiático en el desafío de enfrentar el fenómeno del cambio climático, entre otros. Sin embargo, esto todavía no es suficiente, el Estado chileno podría fortalecer su posición en la RPC desarrollando iniciativas que incidan en la toma de decisiones políticas de esa nación a favor de los intereses chilenos.

Una buena forma de lograr lo anterior es a través de la interacción permanente entre las autoridades políticas y la determinación de estrategias comunes a nivel estatal. Un ejemplo de esta situación es el *"plan de acción para promover los lazos bilaterales entre las dos naciones en el período 2019-2022"*, suscrito en abril de 2019, por los presidentes de ambos países. Esta iniciativa comprometió a los dos mandatarios a seguir una ruta estratégica para potenciar las relaciones bilaterales, promover el intercambio y fortalecer la coordinación estratégica en temas regionales e internacionales.³⁹

Reflexiones finales

A pesar de la gran cantidad de beneficios que la relación económica con China le ha generado al país, Chile no puede perder de vista los demás campos de acción del Estado. La construcción de una sana relación bilateral que beneficie a ambos requiere avanzar en otras áreas como lo ha sido hasta ahora. Por lo tanto, Chile y la República Popular China deben continuar fortaleciendo los lazos políticos, culturales y sociales con la intención de generar una relación más integral que trascienda el comercio.

Una buena forma de lograr lo anterior es seguir explorando cómo integrar las capacidades chilenas a la iniciativa de China *"one belt, one road"*, que no solo es una estrategia económica integrada sino también una forma de fortalecer otras áreas del trabajo del Estado. En este contexto, el desarrollo de las capacidades marítimas chilenas juega un papel relevante a través del establecimiento de nuevas líneas de comunicaciones marítimas, la cooperación en temas de seguridad en el mar, el desarrollo de la infraestructura portuaria y la mejora de las capacidades logísticas y de mantenimiento de embarcaciones.

Sin embargo, para atraer inversión china y querer que el país se transforme en una plataforma comercial para hacer negocios en Sudamérica, Chile debe ser un país seguro. Por tanto, se requiere mantener y proyectar el nivel y capacidades que las Fuerzas Armadas chilenas han alcanzado, con el propósito de priorizar la protección de las fronteras y mantener la seguridad del territorio

39 Chile and China sign plans to boost relations, accessed february 29, 2020, <https://www.efe.com/efe/english/world/chile-and-china-sign-plans-to-boost-relations/50000262-3959901>



donde se realiza la mayor parte de la actividad comercial. En otras palabras, no se puede querer llegar a China por mar si el territorio chileno no es seguro.

Los hechos demuestran que la relación diplomática entre ambos países continuará avanzando a través del respeto a las instituciones chilenas. Existe evidencia que demuestra que, en otras naciones, algunas empresas chinas han intentado manipular la política interna a través del lobby ilegal y la influencia del dinero, lo que constituye un claro riesgo para el Estado.

En el caso chileno, las inversiones chinas en el país han sido bajas en comparación con otras naciones latinoamericanas, pero están aumentando significativamente. Debido a la normativa chilena, el sistema ha impedido que el capital chino se utilice para fines distintos al fortalecimiento de la relación comercial. De hecho, en apenas dos años la inversión subió sin inconvenientes de 350 millones de dólares en 2016 a 6.600 millones de dólares en 2018.⁴⁰

Al mismo tiempo, aprovechando el consolidado sistema financiero chileno y el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones, nuestra nación seguirá persiguiendo el objetivo de convertirse en una plataforma comercial para que las empresas chinas desarrollen sus negocios en Sudamérica. Una forma relevante de lograr este objetivo es aprovechando la iniciativa "one belt, one road". Gracias a esto, Chile puede atraer más inversión extranjera directa, especialmente de China y al mismo tiempo, puede potenciar la integración del país y Sudamérica a los mercados de Asia-Pacífico.

Sin embargo, considerando que la relación entre ambos países es asimétrica debido al exorbitante poder económico chino, Chile debe ser cuidadoso de no caer en una extrema dependencia del gigante asiático. Producto de lo anterior, resulta necesario diversificar la canasta exportadora nacional y abrirse a otros mercados en el continente asiático.

En relación a la tecnología de producción de energía, se estima que es un área en la que Chile debería incrementar sus vínculos con China, dado que los objetivos que ha determinado el Estado chileno para enfrentar el fenómeno del cambio climático le imponen el acceso a métodos más avanzados de producción de energías renovables. Un ejemplo de lo señalado, es el hecho que la RPC está invirtiendo y construyendo parques de células fotovoltaicas en Chile para generar electricidad a partir de energía solar en el desierto de Atacama. Paralelamente, China es líder mundial en la producción de baterías de litio, necesarias para la fabricación de vehículos eléctricos que también produce. Por tanto, gracias a los beneficios arancelarios derivados de la relación comercial entre los dos países, Chile puede tener acceso preferencial en las futuras compras de vehículos eléctricos para renovar la flota automotriz del país y el transporte público, a fin de reducir la contaminación.

Una tarea relevante para el Estado chileno a fin de mantener e incrementar las relaciones bilaterales es estudiar y comprender cómo actúa China en el ámbito internacional y doméstico, considerando que su visión es diferente al pensamiento estratégico occidental. Partiendo de las ideas de Confucio, Sun Tzu, en su famoso libro escrito en

40 Chile: the door to China's influence, *op. cit.*



el siglo V a.C. *El arte de la guerra*, compara el conflicto con la evolución de un río que construye su camino a medida que avanza, adaptando su curso según el escenario. Esto demuestra la flexibilidad que caracteriza la forma en que China conduce sus relaciones internacionales. En otras palabras, la RPC determina sus objetivos en el largo plazo, los cuales, siguiendo la tradición oriental, persigue con paciencia estratégica. Sin embargo, los medios y los modos empleados para lograr dichos objetivos se utilizan con gran flexibilidad, adaptando las decisiones con pragmatismo de acuerdo al escenario que se enfrente.

Finalmente, un aspecto fundamental a tener en cuenta es analizar cómo el fortalecimiento de la relación de Chile con China, a partir de una alianza comercial, podría influir en la relación estratégica con Estados Unidos. En este sentido, el desafío del Estado chileno será tratar de no interferir en las áreas donde existen conflictos de intereses entre las dos naciones, y proyectar posibles escenarios o eventos para estudiar cómo las inversiones chinas en infraestructura estratégica y comunicaciones podrían generar fricciones en la relación Santiago-Washington.

Conclusión

La relación entre Chile y la República Popular China es vital para el Estado chileno debido a que gran parte de su economía depende de esta alianza comercial, que se ha forjado en los últimos cincuenta años a través de los flujos de importaciones y exportaciones que atraviesan permanentemente el océano Pacífico.

El comercio y la inversión han jugado un papel preponderante en esta relación bilateral y lo seguirán siendo en el futuro. Sin embargo, las

relaciones comerciales deben equilibrarse con las relaciones políticas, como una forma de balancear los intereses del sector privado y del Estado.

Entre los desafíos de futuro para Chile en relación con China, es importante seguir fortaleciendo la relación comercial, atraer más inversión para potenciar el desarrollo de la infraestructura productiva y de transporte chileno, agregar valor a las exportaciones nacionales para no solo enviar materias primas al exterior, diversificar la canasta exportadora a China, intercambiar experiencias en tecnología y comunicaciones aprovechando los avances chinos en esta materia, y transformar a Chile en una plataforma comercial que sirva de entrada a Sudamérica para realizar negocios en la región.

Finalmente, al celebrar cincuenta años de relaciones bilaterales, China y Chile pueden mirar al pasado y confirmar que el camino elegido es el correcto, lo que al mismo tiempo nos permite predecir un futuro mejor para ambas naciones, basado en la integración y la cooperación.

Bibliografía

- 5th annual Chile week in China to be held Aug. 29 to Sept. 3, 2019, accessed February 28, 2020, <https://www.prochile.gob.cl/int/noticia/5%E2%80%8Bth-annual-chile-week-in-china-to-be-held-aug-29-to-sept-3/?lang=en>
- A Latin American hub, accessed february 29, 2020, <https://investchile.gob.cl/why-chile/alatinamericanhub/>
- Brief History of China economic grow, accessed february 28, 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2015/07/brief-history-of-china-economic-growth/>



- Chile and China sign plans to boost relations, accessed february 29, 2020, <https://www.efe.com/efe/english/world/chile-and-china-sign-plans-to-boost-relations/50000262-3959901>
- Chile construirá nuevo dique seco en astillero de Talcahuano, acceso 29 de febrero 2020, <https://www.construccion-pa.com/noticias/chile-construira-nuevo-dique-astillero-talcahuano/>
- Chile joins China's belt and road initiative, accessed february 29, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-chile-china/chile-to-join-chinas-belt-and-road-initiative-idUSKCN1N65YD>
- Chile to China: Let us be your business hub in Latin America, accessed february 29, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-chile-china-idUSKCN1S12DO>
- Chile: Impact of US-China trade war, accessed february 29, 2020, <https://globalriskinsights.com/2019/10/chile-impact-of-us-china-trade-war/>
- Chile: the door to China's influence in Latin America? accessed february 29, 2020, <https://chinaobservers.eu/chile-the-door-to-chinas-influence-in-latin-america/>
- China eyeing Chile's infrastructure agenda, accessed february 28, 2020, <https://www.bnamericas.com/en/news/china-eyeing-chiles-infrastructure-agenda>
- China-Chile FTA Upgraded, New Opportunities for Investors, accessed february 28, 2020, <https://www.china-briefing.com/news/china-chile-fta-upgraded-market-opportunities-investors/>
- China's Relationship with Chile: The Struggle for the Future Regime of the Pacific, accessed february 28, 2020, <https://jamestown.org/program/chinas-relationship-chile-struggle-future-regime-pacific/>
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO, acceso 29 de febrero 2020, <https://www.cochilco.cl/Paginas/English/Home.aspx>
- DOLLAR, David. "U.S.-China Trade War has its Seeds in the Financial Crisis." The Brookings Institution. september 14, 2018.
- Exporting global services from the end of the world, accessed february 29, 2020, <http://mobile.chinagoabroad.com/en/knowledge/show/id/27493>
- Grupo Costanera wins US\$800 mn AVO II highway contract, accessed february 29, 2020, <https://www.bnamericas.com/en/news/grupo-costanera-wins-us800mn-avo-ii-highway-contract>
- Informe de comercio internacional de Banco Santander Chile, acceso 29 febrero, 2020, https://docs.google.com/document/?usp=docs_ald&authuser=0
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) "Características de la inmigración internacional en Chile" (Chile: Ministerio de Economía, 2018).
- LATAM es la aerolínea que lleva más pasajeros en América Latina, acceso 19 febrero, 2020, <https://canaero.org.mx/latam-airlines-es-la-aerolinea-que-lleva-mas-pasajeros-en-america-latina/>
- MARSHALL, Tim. "Prisoners of Geography". New York: Scribner, 2016.
- One Chinese company now controls most of the metal needed to make the world's advanced batteries, accessed february 29, 2020, <https://>



qz.com/1292202/china-now-effectively-controls-half-the-worlds-lithium-production/

Situación actual y futura del litio en Chile, acceso 29 de febrero, 2020, <https://www.mch.cl/reportajes/situacion-actual-y-futura-del-litio-en-chile/#>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), Reporte de Comercio Exterior de Chile, p. 11, acceso el 5 de septiembre de 2020. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/reporte-trimestral/comercio-exterior-de-chile-anual-2019.pdf?sfvrsn=1eb0bb58_0

SUN TZU. *The Art of War*. Translated by GRIFFITH, Samuel. Oxford: Oxford University press, 1963.

The Commercial Relationship Between Chile and China and the Migratory Processes, accessed February 28, 2020, <https://pragma.international/article/the-commercial-relationship-between-chile-and-china-and-the-migratory-processes>

Tianqi says happy 'for now' with stake in SQM: president, accessed february 29, 2020, <https://uk.reuters.com/article/us-lithium-electric-tianqi-lithium/tianqi-says-happy-for-now-with-stake-in-sqm-president-idUKKCN1TB20K>

Why China is dominating lithium ion battery production, accessed february 29, 2020, <https://www.forbes.com/sites/rpapier/2019/08/04/why-china-is-dominating-lithium-ion-battery-production/#4792cc7e3786>

Populismo: ¿la próxima pandemia de América Latina?

Nicolás Martínez Quiroga¹

Resumen

El impacto del Covid-19 traerá consigo serias consecuencias y desafíos para los gobiernos y los habitantes de América Latina y existe una creciente preocupación frente al camino que los pueblos puedan tomar en busca de solución a sus demandas y situación tras pandemia. Frente a esto, el populismo surge como una respuesta factible de ocurrir, como la historia del continente ha mostrado en diversos periodos de su desarrollo. Respecto esta cuestión, se trabajará en torno a una definición conceptual del fenómeno y la identificación de cuatro elementos constitutivos transversales. Tras la revisión conceptual e identificados los principales elementos articuladores del populismo en Latinoamérica, se procederá a revisar si existen las condiciones adecuadas para el germen de una nueva ola populista en base a las proyecciones que se estiman de las consecuencias de la pandemia en la región, buscando establecer su impacto en los cuatro elementos constitutivos y su relevancia para la conformación del movimiento.

Abstract

The impact of Covid-19 will bring with it serious consequences and challenges for the governments and inhabitants of Latin America and there is growing concern regarding the path the peoples may take in search of a solution to their demands and situation after the pandemic. In this scenario, populism emerges as a feasible response to occur, as the continent's history has shown in many periods of development. Regarding this question, we will work around a conceptual definition of the phenomenon and the identification of four transversal constituent elements. After the conceptual review and identification of the main articulating elements of populism in Latin America, it will proceed to review if the appropriate conditions

1 Historiador, Magister en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales y Magister en Comunicación Estratégica, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como Analista de Investigación y Desarrollo del Departamento III "Sistema de Investigación y Desarrollo del Ejército" del CESIM.



Palabras clave

Populismo
Líder
Crisis
Covid-19
Latinoamérica

Keywords

Populism
Leader
Crisis
Covid-19
Latin America



exist for the germ of a new populist wave based on the projections estimated for consequences of the pandemic in the region looking for to establish its impact on the four constituent elements and its relevance for shaping the movement.

Introducción

La crisis sanitaria a causa de la pandemia del Covid-19 ha significado un duro impacto a las economías mundiales producto de la implementación de una serie de medidas como el aislamiento preventivo, restricciones de movilidad transnacional, cierre de fronteras, el cierre del comercio y el cese de actividades comerciales formales e informales. Frente a esta realidad, crece en el mundo la preocupación respecto a las transformaciones del mundo pospandemia.

Si bien es cierto los impactos de esta crisis sanitaria se sentirán en todo el mundo y en diversas dimensiones, estudios especializados apuntan a que Latinoamérica sentirá con gran fuerza las marcas de la pandemia, con repercusiones extendidas a los ámbitos económicos, sociales y políticos.

En cuanto economía, las proyecciones para los países de la región son especialmente desalentadoras, sobre todo al conjugarlas con el impacto de la última recesión económica de los años 2008-2015; en lo social, las secuelas del impacto económico de la pandemia golpearán

con mayor fuerza a los sectores más vulnerables, pero también a la llamada clase media, que desde hace años se encuentra presionando por cambios estructurales profundos en sus países, finalmente en cuanto a lo político, las respuestas que puedan surgir desde el mundo político y dirigente respecto la presión ejercida por ciudadanos cada vez más exigentes, disconformes y desilusionados, puede ser un golpe de gracia para un *establishment* que ha logrado brindar cierto grado de certidumbre regional, pero que encuentra hoy por hoy sus peores niveles de credibilidad y apoyo ciudadano.

Frente a esta realidad, para la cual no existe una receta fija hacia el éxito, una de las mayores preocupaciones reside sobre un tipo de articulación política propia de la región, como lo son los regímenes populistas, considerados hasta hace unos pocos años como un elemento exclusivamente latinoamericano hasta que, cada vez con más frecuencia, diversos analistas comenzaron a utilizar este término para referirse a casos como el surgimiento de *Syriza*² en Grecia, *Podemos*³ en España y el fortalecimiento del *Frente Nacional*⁴ en

- 2 La Coalición de la Izquierda Radical o Syriza es un partido político griego fundado el 2012, sobre la base de una coalición de 13 partidos políticos, preeminentemente de izquierda, y algunos independientes, gestada el 2004. Tras irrumpir y consolidarse como la segunda fuerza política del país en las elecciones parlamentarias de mayo de 2012, logró la mayoría en las parlamentarias de enero 2015, y Alexis Tsipras, líder de Syriza, se alzó como primer ministro heleno. A mediados de 2015 sufrió la escisión de una parte de sus miembros y parlamentarios, quienes formaron un nuevo colectivo de izquierda, y no lograron repetir el éxito de cara a las urnas para las elecciones de 2019, perdiendo el gobierno ante la oposición.
- 3 Podemos es un partido de izquierda fundado el 2014 como respuesta española al movimiento de los indignados y frente a las políticas de la Unión Europea para contrarrestar la crisis económica del momento. Dentro de sus bases ideológicas se encuentra la ley de aborto libre, educación pública, la salida de España de la OTAN y a favor de la independencia de Cataluña. A pesar de su novedad para las elecciones de ese año, lograron el 2014 constituirse como fuerza relevante hasta hoy ser parte del actual gobierno español tras un acuerdo con el PSOE.
- 4 Conocido hasta el 2018 como Agrupación Nacional, el partido de derecha Frente Nacional enfrentó una crisis a finales de los 90, pero resurgió como la tercera fuerza política para las parlamentarias de 2002, y en las presidenciales del mismo año su líder Jean-Marie Le Pen logró acceder a segunda vuelta, aunque fue derrotado en última instancia por Jacques Chirac. El 2011 Marine Le Pen, hija de Jean-Marie Le Pen, asumió la presidencia del partido, al que lideró en un proceso de renovación y alcanzó el tercer y segundo lugar en las presidenciales de 2012 y 2017, respectivamente.



Francia, provocando que el interés por este tipo de fenómeno se haya incrementado. De cara a la incertidumbre fruto de la pandemia, analistas como Nadia Urbinati,⁵ Gerardo Trujano Velásquez y Yussef Farid Núñez⁶ se han referido a la emergencia sanitaria y los desafíos que sus efectos traerán a las democracias modernas, que bien podría conducir a la propagación y fortalecimiento del populismo a nivel global y, especialmente, en América Latina, de modo que, y considerando estos elementos, se buscará analizar las posibles implicancias o interacciones entre el impacto de la pandemia en la sociedad y sus efectos en la ocurrencia de respuestas de tipo populista, con objeto de determinar si realmente es un factor determinante o de riesgo para la expansión de este tipo de política en nuestra región.

Entendiendo al populismo como una variable del profundo presidencialismo presente en las repúblicas latinoamericanas, en donde se exagera la relación directa entre el líder carismático y el pueblo, en ocasiones, socavando la institucionalidad, estabilidad económica y la democracia, este tipo de soluciones podrían derivar en riesgos serios a la seguridad regional e internacional, ya sea acrecentando un malestar popular y propiciar desordenes internos con fines políticos, implementando medidas económicas a corto plazo con implicancias futuras, o incluso poniendo en jaque instancias de cooperación internacional, considerando que, a fin de cuentas, el régimen populista se caracteriza por la incertidumbre en el carácter de quién ejerce el poder.

En consecuencia, se abordarán las principales consideraciones conceptuales en torno al fenómeno del populismo latinoamericano tradicional, comprendido como el resultado de una relación compleja del entramado sociopolítico local, con el fin de asentar sus principales componentes y características, para luego reflexionar en torno a cómo se enlazan el concepto populismo y sus elementos con las estimaciones del impacto del Covid-19 y otros factores sociopolíticos, que ayuden a determinar si la pandemia puede ser o no un catalizador de una nueva ola populista en el continente, que pudiese derivar en una potencial inestabilidad regional.

Finalmente se espera aportar al debate respecto a los alcances de la pandemia, del concepto populismo y a elementos que pudiesen quedar invisibilizados en otro tipo de análisis de tipo eminentemente economicista. Es importante destacar que este artículo contempla revisar la hipótesis del riesgo populista en el marco de la crisis sanitaria solo para la región de Latinoamérica, debido, en parte, a que esta región se perfila como una de las más afectadas; y a que corresponde, en esencia, al lugar de origen del fenómeno mismo.

El concepto de populismo

Antes de comenzar con una descripción y análisis del fenómeno del populismo, es necesario hacerse cargo de un tema no menor en cuanto a la conceptualización de este término, y es que, como señalan Cortes y Perfini (2017), en el desarrollo del

5 Teórica política, especialista en política moderna y contemporánea, profesora en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Columbia, ensayista y autora de obras como "Me The People: How Populism Transforms Democracy" (2019), "The Tyranny of the Moderns" (2015) y "Democracy Disfigured: Opinion, Truth and the People" (2014).

6 Trujano Velásquez es Máster en Desarrollo Urbano por el Colegio de México y especialista en Estudios Avanzados en Intervención Pública y Economía Regional por la Universidad del País Vasco, actualmente es Coordinador Académico del área de Economía en la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México; mientras que Farid Núñez es presidente de la Sociedad de Alumnos de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México.



estudio sociopolítico dentro de la región, ha existido un abuso en la utilización del concepto, de donde nacen dos acepciones diametralmente opuestas. Así pues, mientras que para las elites políticas el populismo representó más una amenaza, un desvío del correcto camino al desarrollo, devenido hoy en día en un sinónimo de “demagogia”; para otros, corresponde a un complejo fenómeno, ambiguo, de límites difícilmente delimitados, ya que es transversal a otros fenómenos sociales.⁷

Con esto presente, se anuncia desde ya que este artículo se refiere a esta última acepción de populismo, entendiéndolo como un fenómeno de carácter sociopolítico utilizado para explicar complejas dinámicas coyunturales de la historia de los pueblos, principalmente latinoamericanos, y no como un término despectivo para señalar a otro que pueda, o no, alejarse de la institucionalidad vigente. En este sentido no se plantean aquí juicios de valor respecto a los casos de estudio, utilizados a modo ilustrativo para determinar de mejor forma las características esenciales del fenómeno a tratar.

Para comprender el fenómeno del populismo es necesario establecer su origen en las sociedades modernas latinoamericanas de mediados del siglo XX, marcadas por una serie de inestabilidades sociales y políticas, al igual que de vaivenes

económicos propios de sociedades en desarrollo. Es también un período caracterizado por ser un punto de inflexión en el desarrollo del continente y grandes avances en modernización estatal, los procesos de industrialización, el surgimiento del modelo de sustitución de importaciones, el proteccionismo como la realidad dominante en las economías latinoamericanas,⁸ las grandes migraciones campo-ciudad y, como consecuencia de lo anterior, la conformación de lo que en Chile se denominó la “cuestión social”. En cuanto a política, el inicio del siglo XX marcará un proceso de afianzamiento de las ideologías socialista y marxista,⁹ principalmente tras el triunfo de Revolución Rusa, marcado por la conformación de los primeros partidos políticos de base obrera-proletaria en todo el continente, trayendo consigo los primeros elementos de movilización popular al continente y rivalizando fuertemente con las ideas tradicionales de desarrollo en la época.

En torno a este tema se encuentra un extenso material de consulta y estudio, ya sea desde una perspectiva regional como en *Historia de América, En busca de un nuevo orden para América Latina*, de Armando de Ramón, Ricardo Couyoumdjian y Samuel Vial, como al estudio a casos particulares, destacando autores como Rodolfo Puiggrós, Moira Mackinnon, Juan Carlos Portantiero, René Montero,¹⁰ Verónica Valdivia y Joaquín Fernández.

7 CORTÉS, Alexis & PELFINI, Alejandro. “El populismo en Chile: ¿tan lejos o tan cerca?” *Izquierdas*, (32), 2017. pp. 58-78. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492017000100058>.

8 De acuerdo con Mardones existían intereses creados para apoyar el proteccionismo económico en base a los principios de John Mainard Keynes que justificaban las políticas intervencionistas por parte del Estado como mecanismo de mantención de empleos, y de la CEPAL en el uso del proteccionismo como medio de favorecer la sustitución de importaciones. Ver MARDONES, Rodrigo. “Chile y su comercio con Argentina 1930-1960.” *Historia*, 29, 1996. Santiago: Pontificia Universidad Católica. pp. 235-293.

9 Si bien es cierto ya existían en el continente algunas organizaciones de corte socialista, no fue hasta finales del s. XIX e inicios del s. XX cuando comenzó el proceso de fundación de una multiplicidad de partidos abiertamente socialistas y comunistas en toda la región.

10 René Montero se desempeñó como secretario privado de Carlos Ibáñez desde los inicios de la vida política de Ibáñez hasta 1954, año en que renunciará fruto de una gran desilusión por el gobierno comenzado en el 52'. Sus obras, *La verdad sobre Ibáñez y Confesiones políticas*, representan una excelente fuente para trabajar al expresidente chileno debido a que provienen de uno de sus hombres más cercanos, y contiene muchos detalles sobre situaciones y acciones de modo extraoficial.



Es precisamente este último autor, quien ofrece un primer abordaje al concepto y anota una serie de características sobre las cuales se profundizará más adelante. En su obra, Fernández señala: “*El populismo puede ser definido como un movimiento político reunido en torno a un líder carismático, quien, identificándose con la totalidad del pueblo, pretende congregarse grandes masas de adherentes. El nacionalismo populista tiende a asimilar la patria con el pueblo, pretendiendo extraer su legitimidad de dicha fuente [...] Estas características inciden en que el populismo tienda a la integración social y llame a la cooperación entre clases [...] En esta versatilidad populista incidiría su laxitud y eclecticismo ideológico. Los movimientos populistas poseen un fuerte moralismo orientado hacia la redención social [...] El personalismo y el maniqueísmo presentes en dichas posturas esencialistas hacen que el populismo, a pesar de su carácter integrador, se acerque hacia actitudes autoritarias.*”¹¹

Esta definición de populismo y los rasgos que se aprecian parecieran convenir también con lo expuesto por Petrone y Mackinnon, quienes abogando por superar la negatividad que pesaba en el término, realizaron un estudio tendiente a caracterizar los atributos básicos que, a su parecer, conforman al fenómeno en estudio. De su trabajo, definieron que los atributos elementales comunes en esta unidad analítica corresponden a: la crisis como condición de emergencia; la experiencia de participación como sustento de la movilización

popular; y el carácter ambiguo de los movimientos populistas.¹²

Es también importante la distinción que realizan estos autores en cuanto a los populismos tradicionales en contraste a lo que consideran como neopopulismos. Las mayores diferencias se encontrarían, de acuerdo con los autores, en el carácter eminentemente nacionalista de la experiencia tradicional, observable tanto en su discurso como en las medidas económicas tendientes, por ejemplo, a la sustitución de importaciones y nacionalización de industrias de importancia. Diferente a esto, los neopopulismos son aun más laxos en su ideología, por tanto, no cuentan por necesidad con el cariz nacionalistas de los regímenes tradicionales, y económicamente, tampoco tienen una tendencia hacia una u otra medida sino más bien, tenderían a sacrificar la estabilidad macroeconómica con tal de dar soluciones a problemas sociales.¹³

Por otra parte, autores como Laclau,¹⁴ Mudde y Rovira, que ofrecen su visión del concepto desde otras perspectivas, más orientados a tratar experiencias que Petrone identifica como neopopulistas, identifican en común el uso de un discurso antielitista, así como también una debilidad ideológica/conceptual. Para un análisis más profundo de las características del objeto de estudio se procederá a realizar una breve revisión en paralelo de dos casos característicos que los

11 FERNÁNDEZ A., Joaquín. *El Ibañismo (1937-1952): un caso de populismo en la política chilena*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007, p. 24.

12 CORTES & PELFINI. *op. cit.*, pp. 59-63.

13 PETRONE, M. & MACKINNON, M. (Eds.). *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

14 A partir de la perspectiva ontológica, Laclau describe el populismo como un discurso, método o estrategia política para llegar al poder, cargando al término de una connotación negativa. Por su parte, Mudde y Rovina tratan este fenómeno como una expresión ideológica en sí misma, centrada en la persona del líder, pero sin mayor elaboración conceptual en otras materias como gobierno, economía o políticas públicas, sino más bien adaptable, y que puede apoyarse sobre otras vertientes ideológicas como el nacionalismo, liberalismo o, incluso, socialismo.



autores identifican como correspondientes al fenómeno de populismo, y que fueron, además, vecinos y contemporáneos en su ocurrencia: los casos de los ascensos al poder de Carlos Ibáñez del Campo y Juan Domingo Perón.

Respecto al gobierno de Ibáñez, en su obra “El Ibañismo”, Fernández Abara aborda la figura del general desde la perspectiva del populismo debido a su característica personalista, movilizador de masas, discursos, entre otras, destacándolo como el principal caso de populismo clásico del s. XX chileno. Sobre el coronel Perón, obras como la compilada por Petrone y Mackinnon, se aproximan al fenómeno populista en base al estudio de las experiencias de Getulio Vargas en Brasil, Lázaro Cardenas en México, y Juan Domingo Perón en Argentina; al igual que en la “Historia de América” de De Ramón, Couyoumdjian y Vial, o en el libro “Revolución, Democracia y Populismo en América Latina” del reconocido historiador inglés Alan Knight.

Cabe señalar que el análisis que se realizará busca solamente abordar, desde la perspectiva histórica y los hechos documentados, los elementos comunes esenciales de dos regímenes caracterizados como populistas por los autores, dejando de lado cualquier tipo de juicio valorico respecto ambos procesos.

El Justicialismo peronista

Juan Domingo Perón comenzó su ascenso político tras ser nombrado en el cargo de vicepresidente por

Edelmiro Ferrell¹⁵ en julio de 1944, pero ya desde antes había puesto en marcha una maquinaria que lo acercase a la población. Bajo el cargo de jefe del Departamento Nacional de Trabajo a fines de 1943 y tras reformularlo en lo que se convertirá en la nueva Secretaria de Trabajo y Bienestar Social, Perón ejerció emitiendo decretos para mejorar la calidad de vida del obrero; vacaciones pagadas, pensiones de jubilación, pago por accidentes de trabajo, creación de tribunales especiales dedicados a cuestiones laborales, entre otros, ganándose de este modo el apoyo de los líderes sindicales que, de acuerdo con las cifras, contaban en 1945, con cerca de unos 522.000 obreros afiliados a sindicatos.

Al mismo tiempo, Perón logró capitalizar esto en apoyos directos al instaurar una legislación que imponía al sindicato la necesidad de poseer personería gremial, a lo que los sindicatos respondieron nombrando a líderes proclives a él,¹⁶ y quitando fuerza a los sindicalistas que se negasen a tratarle. Tras su elección como presidente en 1946, continuó las reformas sociales iniciadas años antes, como lo fueron el pago de aguinaldos, jornada laboral de ocho horas, la protección al niño y a la mujer trabajadoras, lo que, sumado a otras medidas lograron en efecto mejorar la calidad de vida de muchos pobladores. Al mismo tiempo, se levantaron viviendas, escuelas y hospitales para los sectores populares, a la vez que impulsó el empleo con la construcción de hidroeléctricas, una compañía aérea y una flota mercante.

En cuanto a política, el presidente Perón no solo instauró un partido, sino que también desarrolló

15 Ferrel participó, junto a Perón, del alzamiento conocido como la Revolución del 43, derrocando al presidente Ramón Castillo. Desempeñó los cargos de ministro de Guerra y vicepresidente hasta inicios del 44, año en que asumió como presidente de la nación, anunciando elecciones durante 1945.

16 DE RAMÓN, Armando; COUYOUMDJIAN, Ricardo & VIAL, Samuel. *Historia de América, En busca de un nuevo orden para América Latina*. Santiago: Andrés Bello, 2001, p. 373.



una ideología en base a los principios de justicia, soberanía bienestar, armonía y progreso. Todo aquello comenzó en 1946 con la creación del Partido Laborista Argentino, rebautizado en 1947 como Partido Peronista, tras la fusión de las fuerzas políticas que apoyaron al electo presidente en los comicios del 46¹. Los principios del partido quedarán reflejados en una nueva carta fundamental, esta vez “justicialista”, la que define a Argentina como una “*Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente independiente*”, tras alcanzar mayoría en el congreso el 47¹ y luego mayoría en la Asamblea Constituyente convocada por el presidente en diciembre de 1948.

Contaba además con gran apoyo de los grupos feministas, destacando la figura de la actriz y connotada líder política, Eva Duarte, quien se casaría con él tras su liberación en octubre de 1945. Como primera dama, ya en 1946, “Evita” promovió el reconocimiento de los derechos de los trabajadores y de la mujer, entre ellos el sufragio femenino y realizó una amplia obra social desde la Fundación Eva Perón. Sumado a esto se encuentra también la figura de Delia Parodi, estrecha colaboradora de Eva Perón y una de las fundadoras del Partido Peronista Femenino (PPF); Parodi fue electa diputada en 1951 con el apoyo del partido peronista, convirtiéndose en la primera mujer en llegar al congreso.

En materia económica, la sustitución de importaciones y la nacionalización de empresas extranjeras bajo el discurso de la “independencia económica” se convirtieron en el eje del su gobierno, efectuando la nacionalización del gas, ferrocarriles y compañía telefónica, con efectos económicos

inmediatos que provocaron el crecimiento del mercado interno, aumentando la posibilidad de compra, generando una reactivación económica.

El “general de la esperanza”

La vida política del general Ibáñez comenzó tras los problemas suscitados entre el parlamento y el presidente Alessandri en la década de 1920, asumiendo como presidente electo en 1927, gozando de gran apoyo popular debido, en gran parte, al éxito económico que atravesaba el país y las buenas políticas emprendidas por el mandatario.¹⁷ En la práctica, su primer gobierno destacó por un ambicioso plan de obras públicas y modernización del Estado, fortaleciendo sus atribuciones fiscalizadoras mediante la Contraloría General de la República y creación de la Tesorería General, entre otros, apoyado en la bonanza en la industria del salitre y la incipiente minería del cobre; todo cambiaría tras la crisis del 29, obligándolo a abandonar el cargo y el país en 1931.

Tras su dimisión y un breve paso por Argentina, Ibáñez regresaría a Chile para participar como candidato a la presidencia sucesivamente los años 38, 42 y 52. Se caracterizaba políticamente como un hombre antipartidista y, de acuerdo con Montero, se esforzó desde 1937 en reorganizar el apoyo masivo con el que contó durante los primeros años de su primer mandato, logrando en una década una popularidad tal que le hizo merecedor del apelativo popular de “general de la esperanza”. Junto a esto, hizo eco de la creciente desilusión popular respecto a los partidos y las instituciones políticas presentes en la sociedad de la época, debido a que “[...] *el partido gobernante*

17 BERNEDO, Patricio. “Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929.” *Historia*, 24, 1989. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 5-105. Disponible en línea en: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/9559>.



había adquirido una imagen de oportunismo, corrupción y manejo clientelístico del gobierno. Había perdido prestigio favoreciendo el surgimiento de un acentuado sentimiento anti-partidos.¹⁸

De este modo, la figura del general Ibáñez resaltaba como la de un líder fuerte hacia el pueblo, capaz de llevar a cabo los cambios que fuesen necesarios y, mostrando concordancia con el clima ideológico; hacia 1952, maximizó su campaña con discursos movilizadores en los que prometía acabar con la corrupción, el hambre, analfabetismo, etc., respondiendo a las necesidades del mundo popular.

Para la campaña de 1952 no contaba con apoyos en los partidos tradicionales, sino con el sustento del Partido Socialista Popular y el Partido Agrario Laborista. El primero era una facción del Partido Socialista que veía en Ibáñez la opción de lograr un gobierno de forma autónoma, ya sin la necesidad de forjar alianzas ni con radicales, ni progresistas, ni comunistas, apoyados solamente en la figura de un caudillo y su arrastre de las masas.¹⁹ Por su parte, el Partido Agrario Laborista se constituía por un grupo heterogéneo en donde la cohesión del partido era la adhesión y apoyo de sus miembros a Ibáñez. Su proyecto político buscaba la cooperación de sectores intrínsecamente distantes entre sí, como lo fueron los socialistas y los nacionalistas, lo que se manifiesta en el apoyo que logró tanto de políticos de derecha como de izquierda, y se reflejará en el gabinete formado tras el triunfo

electoral de 1952 en donde, aun cuando los agrario laboristas y los localistas moderados ocupan mayoría, encontramos un nacional cristiano en el Ministerio de Tierras, dos independientes, un militar activo en Defensa y un socialista del ala más izquierdista como lo fuera Clodomiro Almeyda.²⁰

Contó, además, con importante apoyo femenino, principalmente por parte del Partido Femenino de Chile, fundado en 1946 por quien más adelante se convirtiese en la primera mujer en llegar al senado, María de la Cruz Toledo, figura importante en la lucha por el derecho a sufragio de la mujer chilena, quien también se reconocía como ferviente adherente al régimen peronista. La importancia del apoyo femenino hacia Ibáñez fue reconocida igualmente por Perón, quien, en su visita a Chile en 1953, actuó como árbitro en una disputa interna entre las mujeres ibañistas, a fin de lograr solucionar las diferencias y consolidar el apoyo al mandatario chileno.²¹

Siguiendo en parte lo que comenzase en su primer gobierno, las directrices políticas ibañistas se centraban en favorecer a los trabajadores, aumentar el poder personal del presidente y una mayor intervención estatal en materias económicas. Dentro de los primeros meses en el poder se enfocó en aumentar el control estatal sobre la actividad económica obteniendo, de parte del parlamento, poderes extraordinarios para dictar una nueva legislación económica; favorecer la expansión

18 MULIÁN, Tomás. *El gobierno de Ibáñez: 1952-1958*. Santiago: FLACSO, 1986, p. 5.

19 Debemos recordar las fuertes divergencias existentes entre los Partidos Socialista y Partido Comunista, a la vez de la resistencia y constante negativa del PS para participar de alianzas políticas con otros sectores. Para ahondar más sobre el tema, Angell expone las características del PS y PC chileno. Ver ANGELL, Alan. "La izquierda en América Latina desde c 1920", 1997, pp. 115-116. *Historia de América Latina*, BETHELL, Leslie (Coord.), tomo XII. Barcelona: Crítica. pp. 73-131. Sobre las diferencias y las dinámicas entre PS, PC y las diversas alianzas políticas de izquierda, ver VARAS, Augusto (Comp.). *El partido comunista en Chile*. Santiago: CESOC-FLACSO, 1988.

20 MULIÁN, *op. cit.*, p. 27.

21 Sobre la visión ibañista de la mujer, la simpatía de María de la Cruz con el ibañismo y la participación de la mujer en la campaña electoral de 1952, Ver FERNÁNDEZ Abara, *op. cit.*, pp. 174-179.



económica mediante políticas redistributivas; y el fortalecimiento de la organización obrera, cuyo gran resultado se expresa en la creación de la CUT en febrero de 1953.²²

Tras conseguir los poderes por parte del parlamento, las principales políticas en materia económica fueron: creación del Banco del Estado; aumento de atribuciones del Banco Central; la creación de una entidad encargada de intervenir sobre el mercado interno, INACO (Instituto Nacional del Comercio); y el establecimiento de la Superintendencia de Abastecimiento de Precios, encargada de fiscalizar el comercio y controlar los precios.

Principales elementos del populismo

Considerando la definición de Fernández y los atributos destacados por Mackinnon y Petrone, de cara a los hechos históricos y el análisis que de estos se puede hacer, se encuentran en acción ciertos elementos que pueden ser caracterizados como fundamentales para la comprensión del fenómeno del populismo y su materialización, los que se definen a continuación como los siguientes:

- Presencia de un líder personal indiscutido, que actúa como mediador entre los distintos grupos confortantes de la nación para lograr acuerdos y soluciones. Respecto a su posición

como líderes populares, es posible observar que ambos presidentes lograron movilización de apoyo de las masas, reflejado en las considerables cifras que los llevaron a la cabeza de sus naciones: Ibáñez gana en 1952 con un 46,64%²³ mientras que Perón alcanza el poder en 1946 con 54%.²⁴ Este hecho se manifiesta también al recordar que el primero es denominado el “general de la esperanza” por los pobladores chilenos, mientras el segundo es pedido por el pueblo mediante una serie de manifestaciones de apoyo para su liberación, tras ser destituido y encarcelado en 1945 por Edelmiro Ferrell, quien sucedió a Pedro Pablo Ramírez en la jefatura de gobierno entre 1944 y 1946.

- Surgen en respuestas a escenarios de crisis, logrando cristalizar los descontentos y preocupaciones populares en un discurso redentor, lo que otorga al líder cierto carácter mesiánico en su conducción, amplificado con el uso de los medios de comunicación. En el caso del general Ibáñez, logró efectivamente articular el apoyo en torno a la idea del combate a la corrupción, fruto de la inestabilidad política que afectó al país durante el gobierno de Gabriel González Videla.²⁵ Perón respondió a la desconexión de la elite política trasandina de la época para con sus gobernados y sus necesidades, haciendo suyas demandas como mejoras de condiciones laborales y la protección de la mujer y de la infancia. Se

22 MULIÁN, *op. cit.*, p. 23.

23 FERNÁNDEZ NAVARRO, María. “Integración de la mujer en política: la mujer chilena en las elecciones presidenciales y el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, 1952-1958.” *Cuadernos de Historia*, 22, 2002. Santiago: Universidad de Chile. pp. 162-163, citado por FERNÁNDEZ Abara, *op. cit.*, p. 213.

24 DE RAMÓN, COUYOUMDJIAN & VIAL. *op. cit.*, p. 374.

25 Cabe recordar que el gobierno del presidente González Videla estuvo cargado de críticas y manifestaciones detractoras, en respuesta por ejemplo ante acciones como la promulgación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia (Ley Maldita), aumento de presencia y control policial y militar, una marcada política de austeridad económica y una serie de consecutivas huelgas y enfrentamientos con costo de vidas humanas, que minaron la confianza de la población en la conducción del presidente.



ha de destacar que bajos ambos gobiernos existió efectivamente avances en materias sociales, manteniéndose fieles a sus discursos iniciales, punto de contraste con otras experiencias que solo utilizan una dialéctica de tipo populista con el solo objeto de llegar al poder.²⁶

- Son movimientos ideológicamente ambiguos, y a pesar de sus diferencias, creían en que el éxito del gobierno no residía en los partidos, sino en la alianza de clases. Así como el peronismo planteaba la cooperación de diversos sectores sociales e impulsó una “tercera vía” frente al mundo capitalista y comunista,²⁷ creando un verdadero “estado de compromiso”,²⁸ el proyecto político ibañista buscó, con éxito, aglutinar a distintos sectores ideológicos tanto de izquierda como de derecha que, generalmente, no encontrarían posiciones para una alianza en el poder. En suma, se caracterizan por “ser una mezcla de ideas tomadas de distintas fuentes, lo que las convertía en una filosofía vaga”²⁹ y no responden, al menos en su inicio, a las dinámicas “izquierda/derecha”.
- Suscitan movilización y el apoyo de nuevos actores de la vida política, retratado en el apoyo que ambas campañas lograron de un sector político en surgimiento de la época, como lo fueron las mujeres. En cuanto a los avances en los derechos políticos de la mujer, fue primero la Argentina peronista quién plasmase

el derecho al voto femenino en septiembre de 1947, cumpliendo así el anhelo de miles de mujeres trasandinas, quienes pudieron participar en una elección presidencial por primera vez en la historia en 1951.

En Chile, el proceso había comenzado antes, cuando en 1934 Alessandri promulgara el derecho a la mujer de votar en elección municipales, como tal, el derecho a sufragio no quedó consagrado en la legislación nacional hasta enero de 1949, con la ley que permitía a las mujeres a participar, como votantes, de las elecciones presidenciales y parlamentarias; derecho que pudieron ejercer por primera vez, precisamente en las elecciones de 1952 y la victoria de Ibáñez.

Sin bien es cierto no es el objetivo de este escrito el analizar los resultados de ambas experiencias, ya que este ejercicio no aportará para comprender los orígenes del fenómeno, es importante destacar, en breve, el disímil camino en que se proyectaron, observando que los avances sociales se dieron a expensas de costos tanto económicos como políticos, fruto también de las ambigüedades en el manejo de ambas áreas. En cuanto a la economía, ambos gobiernos debieron enfrentar severas crisis que, en caso chileno, buscó ser subsanada a través de intentos como la misión Klein-Saks,³⁰ y en el caso de Argentina, se vio agravada por las malas relaciones que mantenía al gobierno

26 En su estudio en torno a la figura del expresidente Arturo Alessandri, la historiadora nacional Verónica Valdivia concluye que Alessandri utilizó puntualmente una discursiva redentora para llegar a las masas populares en la campaña a las elecciones de octubre de 1932, para luego simplemente continuar su programa de gobierno y olvidar sus promesas. Ver VALDIVIA, Verónica. “Yo, el León de Tarapacá”, *Historia*, 32, 1999. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 485-551.

27 Tanto José Luis de Imaz como Gonzalo Vial concuerdan en que Perón percibía muy próximo el comienzo de una nueva guerra mundial.

28 DE RAMÓN, COUYOUMDJIAN & VIAL. *op. cit.*, p. 377

29 *Ibidem*.

30 Ibáñez asumió el gobierno con una tasa de inflación de 23%, elevándose hasta el 64% en 1954. La Misión Klein-Saks pretendía solucionar este problema. Los datos y detalles sobre la Misión Klein-Saks se encuentran expuestos en FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1973). *Políticas Económicas en Chile 1952-1970*. Santiago: Nueva Universidad. pp. 23-40 y Apéndice I, pp. 248.



peronista con EE. UU. En cuanto a la vida política, el gobierno del líder trasandino rápidamente buscó, con éxito, perpetuarse el poder sin mayor contrapeso, controlando o limitando el campo de acción de los demás poderes de Estado y haciendo uso de la fuerza militar con fines represivos contra sus detractores, mientras en Chile, la institucionalidad gozaba de mayor fortaleza fruto de los consecutivos años de gobiernos democráticos desde la crisis de 1925, y el propio Ibáñez ya había preferido abdicar en 1931 antes de propiciar un enfrentamiento interno por el poder.

La importancia de lo expuesto anteriormente subyace en un punto fundamental, y es que siempre, al analizar fenómenos de naturaleza compleja, es crucial saber que no existen las recetas exactas, y que cada fenómeno se desarrollará de acuerdo con el contexto de cada nación. Sobre esto, el historiador inglés Alan Angell señala la característica peculiar en el desarrollo y desenvolvimiento político de las naciones latinoamericanas respecto, tanto de naciones vecinas, como de naciones que se encuentran fuera del continente,³¹ por tanto, es prácticamente imposible tener seguridad en las rutas que dos procesos, a priori similares, seguirán en su desarrollo.

Latinoamérica: entre la fragilidad económica y la inestabilidad política

El escenario latinoamericano de los últimos años se ha visto afectado por un vaivén de crisis tanto de carácter económico como político, que han afectado la calidad de vida de miles

de personas, y que se ha caracterizado, en lo económico, por la alta permeabilidad de los mercados latinoamericanas frente a las crisis que afectan al sistema financiero mundial y, en lo político, por la creciente desconfianza de los ciudadanos para con sus gobiernos e instituciones democráticas, producto de diversos factores como el exceso de expectativas, la desconexión del mundo político y la ola de escándalos de corrupción u otros.

El inicio del nuevo siglo trajo consigo un boom económico en la región de la mano de la creciente demanda de bienes básicos (esencialmente materias primas) producto de la expansión de industrias, como, por ejemplo, de países como China. Las economías latinoamericanas comenzaron así un proceso de crecimiento y desarrollo sostenido en base al buen resultado que sus mercados estaban logrando, después de años de estancamiento producto del efecto de la llamada crisis asiática, que afectó al mundo a finales de la década de los 90, así como también de crisis económicas domésticas, como en el caso de la crisis de la deuda argentina.

El optimismo del nuevo siglo quedaría solo en proyecciones tras el estallido de la crisis subprime y la posterior recesión que se extendió desde el 2008 al 2015. La desaceleración económica fruto de esta recesión mundial golpeó nuevamente con dureza a las economías latinoamericanas, afectando mayormente el mercado de commodities, base principal de la economía en la región, y las proyecciones de crecimiento llegaron al estancamiento entre 2013 y 2015, dejando al descubierto

31 A raíz del estudio del desarrollo de la izquierda en distintos países latinoamericanos, Angell retrata la particularidad, ya que iguales procesos no conducen a lo mismo resultados. El mayor ejemplo de esto se evidencia al analizar la revolución nicaragüense con la salvadoreña, iguales en su desarrollo, pero esta última terminó en fracaso. ANGELL, Alan. *op. cit.*, pp. 73-131.



las continuas falencias y desafíos que presenta la frágil economía regional, siempre permeable a las variaciones externas.

Por consiguiente, la pandemia se produjo en un contexto económico mundial complejo que aún siente los efectos de esta crisis y la recesión que la acompañó, agravando la ya endeble situación económica global en cuanto que, la aparición y expansión del Covid-19, trajo consigo una creciente incertidumbre y una subsiguiente caída de numerosas bolsas a nivel mundial, debido, entre otros factores, a la paralización de gran parte de las actividades productivas de las principales potencias económicas, de los primeros países afectados.³² Las consecuencias económicas producto de esta situación son tan graves, que han llevado al Banco Mundial a proyectar para el 2020 la mayor contracción del producto mundial desde la Segunda Guerra Mundial,³³ mientras que el Fondo Monetario Internacional proyecta la cifra de crecimiento a escala mundial más bajo desde la Gran Depresión.³⁴

Siguiendo las experiencias y acciones llevadas a cabo por los países afectados, la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos tomó medidas similares, como el cierre de fronteras, decretar zonas en cuarentenas e implementar limitaciones de desplazamiento y al comercio, con serias e

inmediatas consecuencias para el comercio, el empleo, ingresos familiares y pobreza. Sumado a esto, y tal como ha sucedido en el pasado, el nuevo período de contracción económica que se avecina a nivel mundial incidirá negativamente en la economía regional, agravando las consecuencias de la pandemia en los mercados locales debido, entre otros factores, a la disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales, una nueva caída en los precios de los *comodities*, descenso en demandas del sector turismo y la momentánea interrupción de cadenas de suministro globales y su impacto en los sectores manufactureros de países como México y Brasil.³⁵

En este sentido, es bastante claro que los efectos económicos se sentirán con gran fuerza en Latinoamérica que, de acuerdo con la CEPAL, será la región en vías en desarrollo más afectada por la crisis económica a causa del virus, con una importante variación respecto al crecimiento del PIB proyectado al 2020 por esta entidad, cayendo de un 1.3%³⁶ en diciembre del 2019, a un -9.1%³⁷ en julio del 2020. Por otro lado, de acuerdo con las últimas cifras publicada en julio por el Banco Mundial, para el 2020 se estima una caída de 7.2%³⁸ del PIB para la región, destacando proyecciones negativas para América del Sur (-7.4%) y, en particular, para las principales economías de

32 Hay que recordar que la pandemia se originó en China, para rápidamente expandirse por el sudeste asiático en cuestión de semanas luego de la confirmación de que se tratase de un nuevo coronavirus, y llegar a Europa y Estados Unidos en menos de un mes. El virus tardaría cerca de tres meses en llegar a Latinoamérica, registrándose los primeros casos confirmados entre la última semana de febrero y primeras de marzo.

33 CEPAL (2020d). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística. www.cepal.org/es.

34 FMI (2020). Actualización de las perspectivas de la economía mundial (junio). www.imf.org/external/spanish/index.htm.

35 CEPAL (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. www.cepal.org/es.

36 CEPAL (2019). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019. www.cepal.org/es.

37 CEPAL (2020c). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. www.cepal.org/es.

38 Incluye a América Latina y el Caribe. WBG. (2020). Global Economic Prospects (junio). p. 85. www.bancomundial.org/.



la región latinoamericana: Brasil (-8.0%), México (-7.5%) y Argentina (-7.3%).³⁹

En el plano social y político, el auspicioso panorama que enfrentaron las naciones latinoamericanas a comienzo de la década del 2000 significó avances socioeconómicos importantes para muchos habitantes del continente y contribuyó también en muchos casos a la consolidación y expansión de la llamada clase media,⁴⁰ segmento de la población con aspiraciones y demandas cada vez mayores en cuanto a condiciones sociales, servicios básicos, salarios, pensiones, participación y transparencia, entre otros. El boom económico se vio reflejado también en el optimismo de los ciudadanos, quienes comenzaron a percibir una mejora en la condición económica de sus países, y a sentir un verdadero progreso en sus territorios, reflejado concretamente en el alza en las cifras tanto de percepción de progreso del país, como de situación y satisfacción económica latinoamericana, desde el 2005, pero todo cambió fruto de la desaceleración y recesión producto de la crisis subprime.

El impacto de la desaceleración afectó negativamente las aspiraciones cada vez mayores de los ciudadanos latinoamericanos y, consecuentemente las percepciones de la población comenzaron un importante declive desde sus peaks históricos, marcando un abrupto descenso tras el 2015,

alcanzando valores negativos por primera vez en el año 2016, anotándose un valor de -2 puntos en la categoría de Progreso país.⁴¹ En este sentido, la pandemia acentuará el impacto del retroceso económico que ya aquejaba a la región, sobre todo en los sectores más vulnerables de la sociedad, impactando también importantes dimensiones sociales como empleo, educación, salud, protección social y pobreza,⁴² lo que contribuiría a agudizar la sensación de vulnerabilidad y la presión ciudadana hacia sus gobernantes en busca de mejor calidad de vida, así como el descontento social y desconfianza en el progreso que se venía dando en el último tiempo.⁴³

La latente crisis de desconfianza también se ha visto acrecentada por una serie de escándalos políticos y de acusaciones de corrupción, como la ocurrida tras una investigación liderada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos respecto a la red de sobornos de la compañía constructora brasileña Odebrecht,⁴⁴ que ha terminado con presidentes y exgobernantes de la región acusados e investigados por graves delitos ante los juzgados de sus respectivos países, incluso con resultados de destituciones, renuncias y cárcel para varios de ellos, minando aún más la confianza de las personas en las instituciones y estructuras políticas actuales como medio legítimo de canalización de sus demandas y deseos, así como la satisfacción con dichas instituciones.

39 *Ibidem*.

40 La OCDE ha puesto su atención a este fenómeno, llegando a estimar que la clase media representa el 40% de la población del continente, mostrando preocupación por la presión social y política que este grupo ejerce efectivamente sobre sus gobiernos. Esta preocupación se evidencia consecutivamente en el informe anual Perspectivas económicas para América Latina, en sus versiones 2018 y 2019.

41 Se habla de peaks históricos y de valores más bajos, considerando los años en que se realiza el estudio de Latinobarómetro. El detalle gráfico y las cifras particulares, ver LATINOBARÓMETRO. (2018). Informe 2018. pp. 4-12 www.latinobarometro.org.

42 CEPAL (2020a). *Op. cit.*

43 CEPAL (2020b). Desafío social en tiempos del COVID-19. www.cepal.org/es.

44 Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.



Es así como durante la última década se aprecia un notorio aumento en cuanto a insatisfacción con la democracia dentro de la región, alcanzado las cifras más altas en 2018 (71%), acompañado de un creciente sentir ciudadano en base a la idea de que, más que gobernar para el bien común, sus gobernantes solo se preocupan de beneficiar a unos cuantos grupos poderosos, y de un progresivo descenso en los niveles de percepción de justicia en la distribución de las riquezas.⁴⁵

A nivel de confianza en las instituciones tradicionales, si bien es cierto todas registran descenso en sus cifras respecto años anteriores, son precisamente las instituciones ligadas a la democracia las que se encuentran peor evaluadas y registran los descensos más marcados, con el Poder Judicial, el Congreso y el gobierno asentados en las posiciones más bajas de aprobación o confianza, solo por sobre los partidos políticos, que se hundieron al fondo de la tabla con una cifra de confianza del 13% en el 2018.⁴⁶

¿Tierra fértil para el populismo?

Como señalan Córtes y Pelfini, en el estudio de América Latina por parte de las ciencias sociales existe cierta tendencia a creer o sostener que la propensión al populismo es parte esencial, y casi constitutiva de la historia latinoamericana y su desarrollo, salvo en caso de naciones excepcionales que, de acuerdo con la tradición, han logrado sortear el desvío político-institucional del correcto camino democrático.⁴⁷ Por el contrario,

y repasando los hechos y elementos asociados a este tipo de fenómenos, sería un equívoco atribuir la raíz del populismo a una supuesta persistencia de desviaciones valóricas o ideológicas inherentes a los ciudadanos de la región, debido a que al fenómeno en sí subyacen infinidad de variables tanto económicas, políticas y sociales, que resultan imposibles de comprender en su individualidad. En este sentido, tendría más sentido el abordar y comprender al populismo como un fenómeno, o sistema, complejo,⁴⁸ y no solo como un mal entendimiento de la democracia por parte de los latinoamericanos.

En suma, a continuación se procederá a reflexionar en torno al impacto de la pandemia en las sociedades latinoamericanas y la posibilidad de que esta crisis sanitaria y económica pueda determinar el surgimiento de una nueva ola de populismos en la región, contrastando los hechos, cifras y proyecciones con los cuatro ejes básicos identificados anteriormente en este artículo que, más que características del fenómeno, se consideran elementos principales comunes cuya confluencia, en espacios y tiempos delimitados, posibilitaron el surgimiento de dos experiencias políticas que, aunque con cierto paralelismo, constituyen experiencias particulares en cuanto desarrollo y significado para la historia de sus naciones.

El primer punto, y ciertamente el problema más próximo que enfrentan los gobiernos de la región, es que economía, desarrollo y confianza son tres

45 LATINOBARÓMETRO, *op. cit.*, pp. 34-44.

46 *Ibidem*, pp. 47-55.

47 Precisamente en su estudio, Cortes y Pelfini abordan el caso de Chile y su excepcionalidad institucional, mostrando que, aun cuando es cierto que las instituciones nacionales han sido menos maleables a los cambios políticos de turno, el fenómeno populista es más complejo y su riesgo no puede ser reducido al solo factor de continuidad institucional. Cortés & Pelfini (2017). *op. cit.*

48 Entendiendo la acepción de "Sistemas Complejos" dentro de la Teoría de Sistemas, y su aplicabilidad para describir fenómenos sociales profundos y difíciles de explicar y comprender en la disolución de sus partes.



variables intrínsecamente ligadas bajo correlación positiva, como se observó, por lo que es prácticamente un hecho que el complejo escenario económico proyectado para la región con el paso de la pandemia influirá negativamente, no solo en el bolsillo, sino también en los sentimientos de insatisfacción y descontento de las personas, que han venido creciendo en ciertos sectores de las sociedades latinoamericanas durante la última década, de modo que es factible esperar que una nueva crisis económica desencadene o, mejor dicho, agudice la crisis de confianza en la democracia y sus instituciones, las que pueden llegar a constituirse en elementos articuladores de una movilización política.

Considerando además que, una vez superada en parte la crisis sanitaria, los gobernantes tendrán el deber de liderar el proceso de recuperación económica, asistencia social y auxilio a quienes más hayan sufrido el impacto del virus y sus consecuencias bajo un panorama incierto, debido al impacto económico y la escasez de recursos tras la pandemia, hacen que difícilmente se podrá dar respuesta inmediata a todas las necesidades y demandas sociales que surjan. Por último, y como señala CEPAL,⁴⁹ tampoco existe una receta al éxito para la recuperación de los países latinoamericanos, por lo que es posible que las respuestas adoptadas por un gobierno puedan no ser las adecuadas.

Otro factor importante a considerar es que la consolidación de la clase media como grupo un

grupo cada vez más numerosos y relevante en la composición social y sus crecientes demandas puede también ser determinante y devenir en elemento articulador de populismos, en cuanto a su respuesta como amplio grupo social que verá sus expectativas, al menos en cuanto desarrollo económico, estancadas fruto de un fenómeno global, puede contribuir a agravar aún más la alicaída confianza en las instituciones políticas tradicionales, en la medida en que, desentendiéndose del complejo escenario mundial, pretendan alcanzar reivindicaciones a toda costa. En este sentido, sus deseos y aspiraciones, aunque legítimas, corren el riesgo de ser utilizadas por diversos grupos y fines, uno de ellos, el surgimiento de un caudillo que pueda aglutinar su apoyo y lograr impactar en la decaída participación política actual⁵⁰ con la idea de dar una respuesta rápida a sus demandas que, de acuerdo con las negativas proyecciones económicas, podría ser compleja para el futuro a mediano y largo plazo.

De acuerdo con lo expuesto, es posible afirmar que desde al menos una década existe una crisis en diversos ámbitos, tanto político como económico y social; y que existe un grupo ciudadano numeroso, la clase media, que pueden ser persuadido o motivado a la participación masiva apelando a sus reivindicaciones, con lo que se configurarían ya dos elementos principales dentro del surgimiento del populismo y que serán agudizadas, directa o indirectamente, por el impacto de la pandemia: existe un escenario de profundas crisis multidimensionales y exis-

49 CEPAL (2020a). *Op. cit.*

50 La confianza que los ciudadanos expresan hacia la democracia sus instituciones políticas resulta determinante en la participación política, y se ha demostrado que a medida en que se pierde la confianza en la democracia, decrece en consecuencia la participación política de los ciudadanos, lo que explica, en gran medida, las bajas cifras de participación en elecciones importantes que afectan a toda América Latina. En, RIVERA, Sebastián. Confianza y participación política en América Latina, 2019. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 64 N° 235, pp. 555-583. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.65728>.



ten grupos descontentos posibles de movilizar políticamente.

A estos se sumaría un tercer elemento principal, y es que se podría suponer que la extremadamente baja confianza en instituciones que tradicionalmente debiesen ser el nexo natural entre el ciudadano y la política, como lo son los partidos, darían espacio al abandono de las ideologías tradicionales, posibilitando el surgimiento de un movimiento de carácter más ambiguo propio del fenómeno en estudio. La realidad en cambio, y aquí radica la diferencia entre este elemento y los dos primeras mencionadas es que esto no es un hecho, y dependerá de cada sociedad la respuesta que pueda dar a la insatisfacción con los partidos tradicionales. Los propios casos de Podemos, Syriza y el Frente Nacional, con quienes comenzó este escrito, son ejemplos de esto, ya que corresponden a rearticulaciones dentro de bloques ideológicos más bien delimitados.

En última instancia, y de acuerdo con la literatura y la historia, la figura del líder resulta trascendental ya que sin una figura que cristalice y articule las demandas colectivas en una movilización masiva, no puede existir un movimiento lo suficientemente amplio como para llevarlo al poder. Con respecto a la importancia de este último elemento, el líder, la realidad actual pareciera retar esta afirmación, considerando por ejemplo como el rol de las nuevas tecnologías de comunicación masiva han permitido la organización y movilización popular o masiva sin la presencia de un guía totalizador y fácilmente identificable. Los casos recientes de movimientos en busca de reivindicaciones

sociales así lo demuestran,⁵¹ aunque siempre estará presente la duda de si existe o no una organización operando desde el anonimato virtual, agregando una gran cuota de incertidumbre al complejo escenario.

Revisados los antecedentes de los cuatro elementos principales articuladores del populismo latinoamericano que se establecieron tras la revisión de dos casos en la región, es posible entonces determinar la presencia actual y el impacto directo de la pandemia en el futuro próximo en solo dos de ellos. Por otro lado, el surgimiento de un líder y la composición de un movimiento integrador de base en demandas populares en vez de ideologías, parecieran ser más circunstanciales y responder en menor medida a la existencia real de la crisis, tal como muestran los casos de movimientos sociales recientes alrededor del mundo. En este sentido, las experiencias de populismo más actuales a las que Petrone y Mackinnon califican como neopopulismo,⁵² no se explican tanto por crisis o situaciones económicas, sino más bien por el surgimiento de figuras que pudieron aglutinar en un movimiento amplio a diversos sectores sociales que buscaban una serie de reivindicaciones.

De lo anterior se desprende que aun cuando la pandemia Covid-19 desencadenará o agudizará crisis de índole económicas, políticas o sociales prácticamente en todos los países de la región, se podría pensar que propiciaría la aparición de movimientos populistas, pero el problema se reduce a cuánto peso puedan tener estas crisis para el surgimiento de una figura mesiánica, la articulación de un movimiento masivo y la efec-

51 Al revisar los eventos puntuales desde casos como los sucesos de la llamada Primavera árabe de 2011-2012, el movimiento de los indignados en Francia y, en el continente americano, las protestas de Ecuador y Chile constituyen casos en donde la movilización social carece de un liderato formal, destacando el uso de redes sociales como articulador de movilización.

52 PETRONE, *op. cit.*



tiva inclusión de los sectores disconformes, de modo que el impacto real de la pandemia en el surgimiento de una nueva ola populista resulta circunstancial, dejando, en suma, la responsabilidad final a quienes formamos parte de la vida política de nuestras naciones.

Reflexiones finales

El paso de la pandemia del Covid-19 y sus efectos en el mundo será multidimensional y su profundidad es aún difícil de proyectar para los expertos, proyectando desde un futuro escenario de recesión económica, hasta cambios más profundos para las relaciones comerciales y humanas. El continente latinoamericano no escapa a esta realidad y se prevé será una de las regiones más golpeada por los efectos económicos y sociales del virus, frente a lo cual surge la preocupación por determinar las posibles respuestas que nazcan para enfrentar el adverso escenario futuro.

Una de estas posibles respuestas corresponde al populismo, un complejo fenómeno sociopolítico que, de acuerdo con los estudios sociales, se ha mantenido constante en el devenir político e institucional de América Latina, como una pesada mochila de una tradición democrática desviada. Lo cierto es que, dejando de lado los juicios de valor, en la práctica el populismo corresponde a un fenómeno difícil de comprender solo bajo la mirada de la teoría política, siendo necesaria una revisión más a fondo de las interacciones, y de los elementos que la generan, que resultan en la conformación de un movimiento populista exitoso.

De la revisión literaria y de los hechos en torno a dos casos cercanos, tanto en tiempo como en espacio, se ha propuesto centrar la mirada en cuatro elementos fundamentales que ayudarán

a tener una visión más amplia del fenómeno: a) presencia de un líder personal indiscutido; b) surgen en respuestas a escenarios de crisis; c) son movimientos ideológicamente ambiguos; d) suscitan movilización y el apoyo de nuevos actores de la vida política.

Es un hecho que la aparición de la pandemia y sus efectos acentuarán en gran medida los problemas con los que la región lleva luchando desde hace más de dos décadas, ya que vuelve a derrumbar las ansias de desarrollo económico y social, las nociones de progreso y la estabilidad política local, afectando directamente solo a uno de los elementos principales que sostienen el surgimiento de regímenes populistas e indirectamente a otro: el impacto económico agravará el latente descontento con la institucionalidad democrática; mientras que este efecto podría llevar a los grupos descontentos a optar por una respuesta vista como rápida a sus demandas, apoyando a un caudillo.

Pero, por otro lado, el surgimiento del caudillo pareciera ser, a la luz de los hechos, circunstancial más que determinado por un escenario de crisis, al observar que los recientes movimientos reivindicacionistas han carecido de un liderazgo personal identificable. En este sentido, el escenario de crisis sí propiciaría la movilización, más no el surgimiento del líder popular como se revisó en los casos analizados: en el caso de Ibáñez, los sucesivos gobiernos radicales habían perdido constantemente el apoyo ciudadano, minando la confianza en la tradicional política partidaria; mientras que, en Argentina, Perón respondió a cuestiones sociales hoy consideradas como básicas, que ganaron popularidad y fuerza con la diseminación de ideologías de izquierda en el continente, con mayor velocidad tras la Revolución Rusa.



Resulta entonces trascendental tanto el encausamiento y dirección de las demandas ciudadanas por parte de las democracias latinoamericanas, como la actitud que las sociedades y sus grupos mayoritarios puedan tomar en respuesta a la compleja situación que enfrentará el continente en el futuro próximo. Por esta razón, es de suma importancia mantener una actitud vigilante como ciudadanos informados, abiertos a los diálogos y debates que tiendan a los acuerdos dentro de la institucionalidad, y no a su quiebre, contribuyendo al cuidado de las democracias que tanto esfuerzo costaron a quienes nos precedieron.

Finalmente, y como últimas reflexiones, si bien es cierto las consecuencias inmediatas de la pandemia contribuirán a agravar la situación de las democracias locales, no parecieran ser determinantes para asegurar, con algún grado de certeza real, el surgimiento de una nueva ola de expresiones políticas de tipo populista como responsables directas. Luego, ante el límite de los análisis más tradicionales, surge la posibilidad de utilizar alternativas de herramientas que, desde otras perspectivas, podrían ayudar a detectar el surgimiento de un caudillo con fines proselitistas hacia la conformación de un grupo aglutinado en base a su persona como vía de respuesta a demandas legítimas, como por ejemplo el llamado análisis crítico del discurso.

Es preciso distinguir y separar también las manifestaciones o discursos de tipo demagógico, tendientes solo a aprovechar un momento y malestar para lograr el poder; en contraste con el objetivo del líder populista que, genuinamente, apelaba a solucionar problemáticas sociales, en la creencia de poder conducir de mejor forma el destino de sus naciones. Dicho esto, también se debe tener cuidado en la descalificación que

puede suceder, más comúnmente entre opositores políticos que buscan sacar ventaja, calificando como demagogia el apoyar abiertamente una reivindicación popular, ya que, como se lee en este escrito, el populismo surge allí con mayor fuerza en sociedades que no han logrado dar respuestas adecuadas a las demandas ciudadanas, abriendo la puerta a expresiones radicales o distintas.

Por último, las nuevas tecnologías de comunicación quizá propendan a un cambio en las características del populismo, reemplazando al líder por una idea, por ejemplo, pero también complejiza el estudio en tanto que puede ser, que esa tecnología este siendo usada al servicio de un caudillo popular para construir base de apoyo explotable a futuro, sumando una dimensión de incertidumbre al ya complejo marco.

Bibliografía

- ANGELL, Alan. "La izquierda en América Latina desde c 1920". En *Historia de América Latina*, BETHELL, L. (Coord.), tomo XII, Cambridge University Press. Barcelona: Critica, 1997, pp. 73-131.
- CORREA, Luis. *El presidente Ibáñez*. Santiago: Orbe, 1962.
- CORTÉS, A. & PELFINI, A. "El populismo en Chile: ¿tan lejos o tan cerca?". *Izquierdas*, N° 32. 2017. pp. 58-78. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492017000100058>.
- CORTÉS, Milton "Chile frente a la hegemonía justicialista: La misión Conrado Ríos Gallardo en la Argentina de Perón (1953-1955)". *Estudios internacionales*, vol. 48, N° 184. 2016. pp. 127-145. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.42572>.



- CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019. www.cepal.org/es.
- (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. www.cepal.org/es.
 - (2020b). Desafío social en tiempos del COVID-19. www.cepal.org/es.
 - (2020c). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. www.cepal.org/es.
 - (2020d). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística. www.cepal.org/es.
- DE RAMÓN, A.; COUYOUMDJIAN, R. & VIAL, S. *Historia de América, En busca de un nuevo orden para América Latina*. Santiago: Andrés Bello, 2001.
- FERMANDOIS, Joaquín *et al.* *Nueva mirada a la historia*. Santiago: VER, 1996.
- (2005) *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
 - (2015). Entusiasmo y desconfianza. Populismo y relaciones internacionales en el caso Perón-Ibáñez, 1953-1955. *Ayer*, N° 98.
- FERNÁNDEZ ABARA, Joaquín. *El Ibañismo (1937-1952): un caso de populismo en la política chilena*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007.
- FERNÁNDEZ NAVARRO, María. "Integración de la mujer en política: la mujer chilena en las elecciones presidenciales y el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, 1952-1958." *Cuadernos de Historia*, N° 22. 2002. Santiago: Universidad de Chile. pp. 149-183.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Políticas Económicas en Chile 1952-1970*. Santiago: Nueva Universidad, 1973.
- FMI (2020). Actualización de las perspectivas de la economía mundial (junio). www.imf.org/external/spanish/index.htm.
- GODOY, Pedro. *Perón en Chile 1953*. Santiago: Nuestramerica, 2006.
- IMAZ, José Luis. Perón e Ibáñez: el tratado económico chileno – argentino, en FERMANDOIS, Joaquín *et al.*, 1996.
- LACLAU, E. *La Razón Populista*. Bueno Aires: FCE, 2005.
- LATINOBARÓMETRO. Informe 2018. www.latinobarometro.org.
- MAGNET, Alejandro. *Nuestros Vecinos Justicialistas*. Santiago: Editorial del Pacífico S.A., 1953.
- MARDONES, Rodrigo "Chile y su comercio con Argentina 1930-1960". *Historia*, vol. 29, 1996. pp. 235-293.
- MONTERO, René. *La Verdad Sobre Ibáñez*. Santiago: Zigzag, 1952.
- (1959). *Confesiones Políticas*. Santiago: Zigzag.
- MUDDE, C. & ROVIRA, C. *Populismo: una breve introducción*. España: Alianza, 2019.
- MULIÁN, Tomás. *El gobierno de Ibáñez: 1952-1958*. Santiago: FLACSO, 1986.
- OCDE (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018, Repensando las instituciones para el desarrollo. <https://doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- (2019). Perspectivas económicas de América Latina 2018, Desarrollo en transición. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.



Nicolás Martínez Quiroga

PETRONE, M. & MACKINNON, M. (Eds.) *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

RÍOS, Conrado. *Las relaciones de Chile y Argentina. Consolidación de sus fronteras*, Pacífico, Santiago, 1953.

Operación General Manuel Belgrano: las Fuerzas Armadas Argentinas y su lucha contra el covid-19

Teniente Coronel Raúl Eduardo Rosas Álvarez ¹

Resumen

La Operación General Belgrano constituye la respuesta militar de protección civil, que busca hacer frente a la propagación del Covid-19 en la República Argentina, operación que fue iniciada el 20 de marzo y que involucró el despliegue de 14 puestos de mandos, abarcando la totalidad del territorio nacional y el empleo de más de 60 mil efectivos de las distintas instituciones de la defensa nacional, disponiendo de todas sus capacidades para ir en apoyo de la comunidad y que consideró, diversas tareas como repatriación de ciudadanos, patrullajes aéreos, transporte de muestras, preparación y distribución de raciones alimenticias, entre otras.

Abstract

General Belgrano Operation is the military response of Civil Protection, which seeks to deal with spread of Covid-19 in Argentine Republic, an operation that began on March 20 and involved the deployment of 14 head quarters, covering the entire of the national territory and the employment of more than 60 thousand troops from the different institutions of National Defense, using all the available capacities to support the community and that considered, many missions such as repatriation of citizens, air patrols, transport of samples, preparation and distribution of food rations among others.

1 Oficial de Estado Mayor egresado de la Academia de Guerra del Ejército de Chile y Oficial de Estado Mayor egresado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica otorgado por la Academia de Guerra y Magíster en Análisis en Inteligencia Comunicacional otorgado por la Universidad Mayor. Actualmente se desempeña como Profesor invitado en la Escuela de Guerra del Ejército Argentino, en la ciudad de Buenos Aires.



Palabras clave

Covid-19
Operación Belgrano
Protección civil
Interagencial
Ayuda humanitaria

Keywords

Covid-19
Belgrano operation
Civil protection
Interagency
Humanitarian aid



Introducción

Nada hacía suponer a fines de 2019, cuando se detectaron los primeros casos de Coronavirus en Wuhan, China, en personas que habían estado en un mercado de pescado de la ciudad, que a los pocos meses se estaría hablando de una pandemia de alcance global, siendo declarada la crisis sanitaria mundial el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que según los registros de la Universidad Johns Hopkins (Baltimore, EE.UU.), a la fecha se han registrado 30.838.610 casos y 958.090 muertes en el mundo.²

En este contexto de pandemia, Argentina inició su proceso de preparación para dar respuesta a esta nueva forma de amenaza a la seguridad humana,³ enfocando los primeros esfuerzos en la detección oportuna de personas enfermas que llegaban al país, como lo ocurrido el 3 de marzo con la detección del primer caso y que se trató de un hombre de 43 años de edad quien regresaba de sus vacaciones en un vuelo directo desde la ciudad de Milán, Italia. Esta primera etapa tuvo el propósito de contener la enfermedad y mitigar su propagación. Entre las medidas adoptadas, destacó el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), medida que entró en vigencia a partir del 20 de marzo y que aún se mantiene con diversas modalidades.

Esta medida de aislamiento social temprano permitió al gobierno robustecer su sistema de salud que para los inicios de la pandemia contaba con

2.500 camas de terapia intensiva para adultos en el sector público y 5.900 en el privado, estimando aumentar esa capacidad en 1.500 camas más para los meses de junio y julio, como también el aumento en 1.500 respiradores sumados a los 7.400 existentes, triplicando la producción local, los que según los datos entregados por el Ministerio de Salud de la Nación al mes de junio había logrado distribuir 1.181 equipos nuevos.

Si bien las medidas iniciales tomadas permitieron mantener la curva de contagios aplanada durante los primeros 70 días, esta nueva amenaza puso al descubierto una serie de necesidades que estaban más allá de la protección de la salud y del aislamiento de los casos positivos de Covid-19 y que tenía relación con la urgente necesidad de realizar un empleo coordinado de diversos organismos e instituciones del Estado, tales como defensa civil, vialidad nacional, fuerzas de seguridad federales, policías provinciales, las Fuerzas Armadas y organizaciones no gubernamentales, entre las más relevantes.

En la actualidad la Argentina, según el informe diario del Ministerio de Salud, registra un total de 622.934 pacientes infectados y 12.909 muertes por Covid-19,⁴ encontrándose en el período más alto de la curva de contagios.

De este modo las Fuerzas Armadas dispusieron de todos sus recursos para detener la propagación del virus y, posteriormente, ir en apoyo de la población. Para ello y gracias a sus caracte-

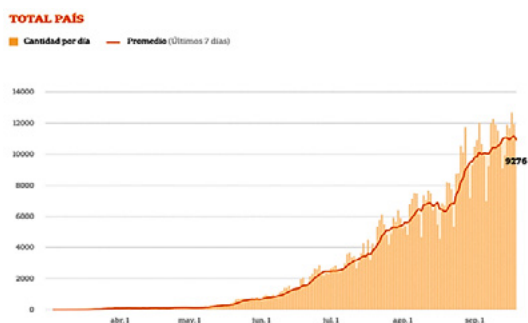
2 JOHNS HOPKINS. University & Medicine Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Revisado el 20 de septiembre 2020.

3 Naciones Unidas por Resolución 66/290 del 10 de septiembre de 2012, estable el concepto de Seguridad Humana como aquel enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos.

4 Presidencia Argentina, Ministerio de Salud. Reporte diario matutino Número 379, Situación de Covid-19 en Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios>. Revisado el 20 de septiembre 2020.



rísticas particulares de flexibilidad, capacidad de planificación, interoperatividad, logística y adaptabilidad a las diversas situaciones de crisis, se dio inicio a la operación de protección civil, denominada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como Operación General Manuel Belgrano (OGMB).



Curva de contagios en Argentina.

Fuente: La Nación.

La intención del autor es la de entregar un panorama general del cumplimiento de las tareas desarrolladas por las Fuerzas Armadas argentinas una vez decretada la alerta sanitaria, facilitando de esta manera el entendimiento de otra realidad regional en un contexto similar al que se vive en nuestro país, incluyendo aspectos como el marco legal y doctrinario, planificación, tareas realizadas y medios empleados para enfrentar esta situación.

Cuál es el marco legal y doctrinario

Para la República de Argentina, el marco legal que sustenta el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de protección civil se encuentra en la Ley de Defensa Nacional, la que en su artículo

Nº 33 establece, que *“El Presidente de la Nación aprobará los planes y acciones necesarios para la defensa civil. Se entiende por defensa civil el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación respectiva”*.⁵

El Decreto Nº 1691/2006 del Poder Ejecutivo Nacional (Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas), establece que deberá considerarse como Misión Complementaria del Instrumento Militar de la Nación las Operaciones de Apoyo a la Comunidad, ya sea en el ámbito nacional o en países de interés. A su vez la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las FF.AA., establece en su artículo 6 el empleo de las FF.AA. en los siguientes escenarios:⁶

- Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la nación.
- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.
- Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior.
- Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Con respecto a la conducción de las FF.AA., queda establecido que solo resultará apto y eficaz para el cumplimiento de la misión si se lo concibe, planifica y ejecuta como un instrumento armónico e integrado, es decir, como acción militar conjunta.

5 República Argentina, Ley Nº 23.554 de la Defensa Nacional de Argentina, 1988.

6 República Argentina, Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.



Es del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFFAA), al que se le delega la responsabilidad de establecer las diferentes áreas geográficas estratégicas donde llevará adelante las operaciones, conformando para lo anterior un comando de carácter conjunto, con la misión de desarrollar la planificación de carácter estratégico operacional y el control de las operaciones.

El Reglamento Conjunto RC 13-02 Protección Civil, especifica las responsabilidades del EMCFFAA, entre otras las de:⁷

- Coordinar las acciones de respuesta federal de protección civil de las FF.AA., en el país y/o en el exterior, evitando superposición de esfuerzos, con la mayor economía de medios.
- Asegurar la interoperabilidad conjunta y combinada de los medios en todos los niveles de ejecución.
- Entender en el planeamiento de la gestión de riesgos, basado en las hipótesis proporcionadas por el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), para la respuesta federal y eventualmente para realizar acciones en las etapas de mitigación y reconstrucción.

En la legislación argentina, el Decreto N° 1250/99 por el que se crea el SIFEM, indica que dentro de sus funciones debe procurar mecanismos aptos para permitir la participación de todos los organismos

públicos, estableciéndose como el articulador del Estado Nacional, coordinando su accionar con las provincias, el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires y los municipios.

En la actualidad la doctrina institucional contempla la participación del Ejército Argentino en el desarrollo de este tipo de operaciones, las que han sido denominadas por el Reglamento Conducción para las Fuerzas Terrestres (ROB-00-01), como operaciones de protección civil, enmarcadas dentro de las operaciones subsidiarias.

Para el caso puntual de esta pandemia declarada por la OMS, en la Argentina el 12 de marzo mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/20 se dispuso en su artículo 11, que *“los ministerios de Seguridad y Defensa dieran apoyo a las autoridades sanitarias en los puntos de entrada al país para el ejercicio de la función de Sanidad de Fronteras, cuando ello resulte necesario para detectar, evaluar y derivar los casos sospechosos de ser compatibles con el Covid-19”*⁸

El Ministerio de Defensa como respuesta ante este requerimiento estableció el “Comité de Emergencias de Defensa (Covid-19)”⁹ mediante Resolución N° 88/2020 de fecha 13 marzo, este comité tendrá como tarea fundamental el de velar por la correcta articulación y gestión de las Fuerzas Armadas en el marco de las medidas implementadas por el decreto presidencial.

7 PC 13-02 (P), República Argentina, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Protección Civil, 2012, capítulo II, p. 5.

8 República Argentina, Decreto N° 260/2020. Emergencia Sanitaria. DECNU-2020-260-APN-PTE. Coronavirus (COVID-19) de 12 de marzo 2020, p. 4.

9 Comité conformado por la Secretaría de Coordinación Militar en la Emergencia dependiente del Ministerio de Defensa a cargo del enlace intersectorial, la Subsecretaría de Gestión Administrativa para efectuar los refuerzos presupuestarios, la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicios Logísticos para la adquisición de bienes a utilizar por las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas quien dirige el planeamiento y Ejecución de las tareas, los Jefes de Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas con la finalidad de adiestrar, alistar y sostener las organizaciones militares que sean requeridas.



También se instruye al Jefe del Estado Mayor Conjunto para “dirigir el planeamiento y ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria que realicen los medios militares para satisfacer los requerimientos que formule el Ministerio de Salud, en forma coordinada con la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias tanto las que exigen los requerimientos de la etapa de crisis”.¹⁰

Las operaciones de protección civil

El componente terrestre define a las operaciones de protección civil como todas aquellas acciones tendientes a preparar a la sociedad para afrontar emergencias y catástrofes de origen natural y/o antrópicas, con los recursos disponibles o con aquellos recibidos mediante cooperación internacional, clasificándolas en las siguientes modalidades de empleo:¹¹

- Ayuda humanitaria: modo de acción que desarrollan las fuerzas terrestres en casos de emergencias, catástrofes naturales y/o antrópicas y/o limitaciones sociales críticas para proteger vidas humanas, la infraestructura y el medioambiente.
- Asistencia humanitaria: modo de acción que ejecutan las fuerzas terrestres para satisfacer los requerimientos dispuestos por el PEN, ante pedidos internacionales en el contexto de Naciones Unidas o como acción solidaria de cooperación internacional, en casos de catástrofes naturales o antrópicas, a fin de

apoyar el fortalecimiento de la capacidad de autosuficiencia de una comunidad afectada por crisis sociales o problemas endémicos.

- Apoyo a la comunidad: modo de acción para favorecer y/o facilitar el desarrollo social y económico de una zona, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población.



“Inicio del despliegue personal del Batallón de Servicios 2 de Abril”.

Fuente: Secretaría del Ejército Argentino.

La ayuda humanitaria establecida en la doctrina argentina, constituye el esfuerzo principal de la respuesta de protección civil. Su importancia es tal que en casos de conflicto armado la operación de ayuda humanitaria se mantendrá; mientras que la asistencia humanitaria y el apoyo a la comunidad estarán supeditados a la decisión del conductor político. La cooperación del comandante de teatro de operaciones a las acciones de protección civil que conduzcan las autoridades, será excepcional, supeditada a la situación existente y dispuesta exclusivamente por el presidente de la nación.¹²

10 Resolución Nº 88/2020 de fecha 13 marzo.

11 Conducción para las Fuerzas Terrestres ROB 00-01, República Argentina, Departamento Doctrina, Capítulo AP 14, Artículo 14.009, pp. 374-375.

12 Reglamento de Protección Civil PC 13-02 (P), República Argentina, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Protección Civil, 2012, Art. 1.03.



Además de los reglamentos específicos, el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. ha emanado la Directiva 11/2014,¹³ que regula el accionar de las Fuerzas Armadas en tareas de protección civil. A su vez, el Ejército Argentino como el componente que despliega mayor cantidad de recursos debido a su naturaleza, desarrolló la Directiva 899/15 – Bases para el Planeamiento y la Ejecución de Operaciones de Protección Civil, de ambas directivas surgen básicamente los principios doctrinarios y modalidades de empleo para el accionar en operaciones de protección civil durante la paz.

Es importante considerar que la legislación actual en la Argentina solo establece tareas para las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior bajo la declaración del estado de sitio el que debe ser decretado por el presidente de la república y ratificado por el Congreso de la nación, estado de excepción constitucional que no se aplica desde el 2001, debido a los saqueos y actos de violencia ocurridos en el país que generaron una gran conmoción interior y que terminó con la renuncia del presidente Fernando De la Rúa.

La Operación General Belgrano

La operación de protección civil “Operación General Manuel Belgrano” (OGMB), fue consignada mediante Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, bajo el siguiente concepto general: *“el Instrumento Militar de la Nación dispondrá, a orden, de elementos organizados, equipados e instruidos para realizar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria a fin de contribuir a los*

*esfuerzos de contención y mitigación del Covid-19”*¹⁴ permitiendo otorgar a la población una relativa sensación de tranquilidad frente a un escenario incierto y preocupante. A su vez se establecían las áreas que debía consignar, *“consistirá en la organización, adiestramiento y despliegue, a orden de personal y medios adecuados para efectuar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria, de acuerdo con todos los procedimientos conjuntos de protección civil vigentes en las FF.AA.”*¹⁵

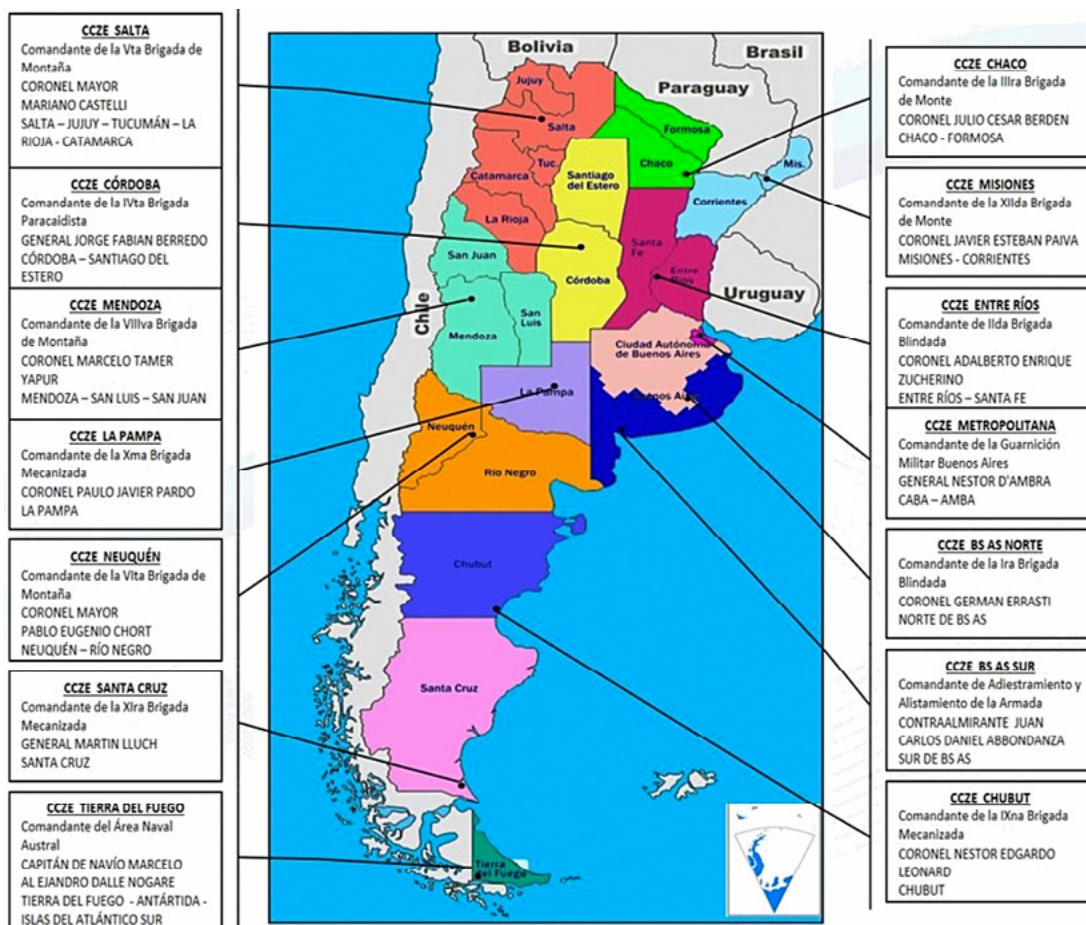
Para lo anterior se puso a disposición de la operación el 30% de los 84.000 hombres y mujeres que componen la fuerza. Otro tercio, luego de realizada la actividad, permanece 14 días en cuarentena en sus domicilios y un tercer grupo espera su turno en situación de alistamiento. De esa fuerza de 28 mil hombres alrededor de un promedio de 5.800 se emplean diariamente en tareas operativas, ya sea de entrega de alimentos, tareas sanitarias y de mejoramiento de la infraestructura sanitaria entendiendo que en el marco legal establecido para las Fuerzas Armadas en la Argentina, las tareas de control y restricción de movimientos, como de seguridad está delegada en las policías federales y locales.

La OGMB es conducida por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas a través de su comando operacional y tuvo su origen el 19 de marzo con la creación de 14 Comandos de Zonas de Emergencia, 12 de los cuales están bajo el mando del Ejército y que abarcan la totalidad del territorio nacional, a fin de contribuir a los esfuerzos de contención y mitigación de los efectos de la pandemia Covid-19.

13 Directiva JEMCFFAA 11/2014 - “Para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias”.

14 Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 1/2020 (R), “Apoyo al Plan Operativo de Preparación y Respuesta al Covid-19. 13 de marzo de 2020.

15 *Ibidem*.



Jurisdicciones de los CC de la Zona de Emergencia.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Las zonas de emergencia establecidas son las que se muestran en la gráfica, en donde la provincia de Buenos Aires sin duda constituye el mayor desafío para esta operación, debido a la densidad de su población, niveles de hacinamiento, cantidad de contagios positivos de Covid-19 y la vulnerabilidad social que se presenta ante esta situación, especialmente donde el confinamiento y los ingresos económicos familiares, resultan un duro golpe para los sectores más vulnerables de la sociedad,

como lo demuestra un informe de la consultora IDESA donde da cuenta de la composición de las familias en la Argentina, señalando que el 55% de los hogares tiene como jefe a un empleado en relación de dependencia registrado de los cuales el 16% son pobres, el 22% de los hogares tiene como jefe a un asalariado no registrado de los cuales el 43% son pobres, el 23% de los hogares tiene como jefe a un cuentapropista y el 35% son pobres,¹⁶ es por este motivo que las

16 www.idesa.org, Informe Nacional, N° 852 de 15 de marzo de 2020.



Fuerzas Armadas son las únicas con la logística necesaria para ir en apoyo de esa población, para lo anterior la provincia de Buenos Aires se dividió en tres comandos operativos los que se repartieron los 135 distritos.

Debido a la extensión territorial y la gran cantidad de población existente en el gran Buenos Aires y con el objetivo de sostener las operaciones de apoyo a la comunidad que lleva adelante el Comando de Zona de Emergencia Metropolitano, se organizó el Batallón de Servicios "2 de Abril", el que se encuentra conformado por personal y medios del Estado Mayor General del Ejército y que en su estructura considera una plana mayor, un grupo de sanidad, una sección transporte, una sección mantenimiento, una sección intendencia y una compañía mano de obra.

La planificación desarrollada por el EMCFA fue pensada para generar tareas para dos fases, una primera fase de contención, con tareas orientadas a la detección oportuna, medidas para controlar el distanciamiento social y el contacto, fortalecer los centros de salud, confirmar los acuerdos efectivos con todas las jurisdicciones, asegurar la respuesta y atención de calidad e informar de manera adecuada y responsable. Una segunda fase de mitigación, con el propósito de apoyar y mantener las capacidades desplegadas y tareas orientadas al control del comportamiento epidemiológico del virus en el país, evaluar la respuesta del sistema, revisar planes y procedimientos establecidos.

Para llevar adelante el proceso de planificación y toma de decisiones el primer paso es el de establecer el requerimiento operativo, el que es generado por una solicitud de apoyo a través del Ministerio de Defensa, a quien las autoridades nacionales,

provinciales o municipales u organizaciones de la sociedad civil le realizan el requerimiento. Este una vez autorizado por el ministro, es analizado y estudiado por el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas, el que posteriormente conduce la operación de apoyo y los estados mayores generales la sostienen. La ejecución corresponde a cada Comando Conjunto de la Zona de Emergencia correspondiente.

Tareas de apoyo a la comunidad

Junto con la creación de los 14 CZE se conformaron 10 Fuerzas de Tareas, el reporte de los 100 primeros días estableció la ejecución de más de 16.165 tareas acumuladas, que comprenden tareas de planeamiento asesoramiento y consultoría interagencial, operaciones aéreas, apoyo sanitario y ampliación de infraestructura y planeamiento y apoyo logístico de alimentos.



Entrega de alimentos en el conurbado de CABA.

Fuente: Secretaría del Ejército Argentino.

Planeamiento interagencial

Las tareas de planeamiento, asesoramiento y consultoría interagencial contemplan reuniones a nivel provincial, municipal y con organizaciones de la sociedad civil en todo el territorio nacional, las que acumulan a la fecha más de 5.740 tareas, desplegando para lo anterior, una fuerza de casi



128 efectivos que integran de manera permanente los 20 comités de emergencias provinciales ya sea como enlaces con las provincias o con los municipios.

Planeamiento y apoyo logístico de alimentos

Para el empleo de los medios se levantó un mapa de zona de riesgo para ir en apoyo a los más vulnerables. El requerimiento nace siempre desde el escalón político, posteriormente las planas mayores de los cuarteles de zona de emergencias concurren al terreno, en este efectúan reuniones con las organizaciones barriales y establecen las verdaderas necesidades, visualizando la magnitud del operativo a realizar. Posteriormente, se efectúa la planificación y se asignan las tareas al comandante de la zona de emergencia. La seguridad, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país en este tipo de tareas, es ejecutada por las fuerzas de seguridad nacional o provincial que, en este caso, recae en la Policía Federal, que trabaja en terreno y realiza sus tareas sin armamento.

Al mes de septiembre las fuerzas de tarea habían entregado a la comunidad 8.786.383 raciones de comida caliente y 1.842.542 bolsones para viandas con víveres secos.¹⁷

Esta tarea tuvo desde un inicio una gran cobertura mediática, especialmente las ejecutadas en los sectores más populares de La Matanza y Rosario permitiendo acercar de manera presencial las Fuerzas Armadas a la comunidad, dándoles una visibilidad que no tenían.

PROVINCIA	RACIONAMIENTO	BOLSONES	BOLSONES
	CALIENTE	(PREPARACIÓN)	(DISTRIBUCIÓN)
AMBA (METROPOLITANA)	3.858.661	125.860	6.590
BUENOS AIRES NORTE	152.295	51.280	66.378
BUENOS AIRES SUR	22.550	27.406	21.295
CHACO	28.900	1.580	19.640
FORMOSA	0	0	0
CHUBUT	8.570	2.350	350
CÓRDOBA	1.600	250	1.800
SANTIAGO DEL ESTERO	0	0	0
ENTRE RÍOS	8.660	0	0
SANTA FE	83.044	90.998	204.128
LA PAMPA	0	1.800	39.550
MENDOZA	9.000	0	30.000
SAN JUAN	0	66.050	19.050
SAN LUIS	0	0	0
MISIONES	555.651	19.000	56.500
CORRIENTES	80.500	0	21.970
NEUQUÉN	0	0	2.360
RÍO NEGRO	19.500	0	45.720
SALTA	19.450	0	0
JUJUY	66.551	0	0
TUCUMÁN	17.599	0	0
LA RIOJA	20.700	0	0
CATAMARCA	0	0	0
SANTA CRUZ	87.900	0	0
TIERRA DEL FUEGO	0	6.920	116.317
	5.041.131	393.494	651.648

Distribución nacional de bolsones alimenticios y raciones calientes entre el 20 de marzo y el 30 junio 2020.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Lo anterior trajo como resultado un incremento sustancial en los índices de confianza de las Fuerzas Armadas, llevándolos a un histórico tercer lugar en las mediciones de opinión pública realizada por la consultora Management & Fit, alcanzando un 66.3%, solo por debajo de las universidades y escuelas.¹⁸ Es importante este

17 Gobierno de la Nación, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19>. Revisado el 20 de septiembre 2020.

18 M&F Opinión Pública "Relevamiento de Confianza en las Instituciones", monitoreo de la opinión pública. Mayo 2020.



dato ya que solo en el año 2016 estos niveles alcanzaban al 34,4%, siendo este el mayor durante los últimos 40 años.

Sin duda que esta nueva mirada ha abierto una oportunidad para las Fuerzas Armadas y comenzar una nueva etapa en las relaciones cívico-militares y un impulso a la industria de la defensa nacional con una mirada más estratégica tal como lo señalará el ministro de Defensa Nacional, Agustín Rossi, *“Nunca miro el equipamiento de las Fuerzas Armadas sin mirar el desarrollo de la industria de la defensa. En todos los países del mundo tiene un rol estratégico y una fuerte tracción en el desarrollo científico y tecnológico: es un desarrollo virtuoso que debe tener la Argentina.”*¹⁹

Apoyo sanitario y ampliación de infraestructura

El Ejército y la Fuerza Aérea Argentina han puesto sus capacidades sanitarias de campaña a disposición de la comunidad a través del despliegue de sus dos HMR, uno instalado en Campo de Mayo junto al Hospital Militar y el otro en el Barrio Pompeya junto al Hospital Aeronáutico Central.

En esta primera etapa de contención, el Ejército a través de la sastrería militar comenzó con la fabricación de 48 mil barbijos, sábanas desechables y vestuario médico, además de dotar al personal sanitario de antiparras, guantes y botas. Por otra parte el Laboratorio Farmacéutico Conjunto de las Fuerzas Armadas ha colaborado con la fabricación de 11 mil litros de alcohol en gel y de 19.141 litros de cloro.



Sastrería militar: confección de material sanitario.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

La unidad médica del HMR cuenta con una dotación de entre 25 y 30 profesionales de la salud. El hospital de Campo de Mayo contaba con 18 camas en el pabellón quirúrgico y 8 camas de terapia intensiva extensibles a 16, dependiendo de la posibilidad de conseguir insumos como respiradores y monitores.

CAMAS/UNIDADES			
CRÍTICAS	INTERMEDIAS	AISLAMIENTO	MORGE
Conexión de gases + respirador	Con conexión de gases	Sin acceso a gases	Unidades
141	336	243	33

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

La estrategia sanitaria establecida por el OGMB considera la conformación de tres anillos sanitarios de contención. El primer anillo es para efectuar un tamizaje de acuerdo a sintomatología a fin de

19 <https://www.telam.com.ar/notas/202004/456927-rossi-la-pandemia-obligo-al-despliegue-militar-mas-grande-desde-malvinas.html>. Revisado 20 de septiembre 2020.



realizar una rápida evaluación que permita un TRIAGE de los pacientes. Un segundo anillo que incluye los lugares de aislamiento para pacientes con coronavirus que no pueden transitar por la ciudad en esta etapa de la enfermedad. Finalmente, el último anillo de contención está destinado a los casos más graves que requieren de internación hospitalaria, clasificándolos en dos grupos: los que estarán en sala común y quienes necesiten estar en terapia intensiva con respiradores.

Las Fuerzas Armadas en los 100 primeros días realizaron en el marco de la OGB 491 tareas de ampliación de la infraestructura sanitaria y 3.260 tareas de apoyo sanitario.

Por otra parte, el Hospital Militar Central del Ejército junto a un convenio con Estados Unidos y Brasil, ha iniciado la administración de la vacuna denominada BTN162b2, desarrollada por Pfizer y BioNTech durante el mes de agosto sobre un universo de 4.500 voluntarios y en dos dosis por p/p. Para la evaluación de pacientes vacunados se utiliza un sistema electrónico de monitoreo, operado por los voluntarios por medio de una app y que es atendido por un equipo de vigilancia del hospital. Para llevar adelante este programa se emplearon más de 700 personas en atención médica, consultas diarias y traslados de voluntarios haciendo de este estudio un verdadero desafío logístico para la Fuerza.

Esta firma de convenio para la investigación constituye la más importante que ha suscrito el Hospital Militar por su trascendencia y alcance, como también por el valor agregado que le dará a los profesionales que laboran en él como parte de la experiencia científica clínica.

Un aspecto importante a considerar en el informe de los primeros 100 días de la operación, desde el punto de vista de la salud era (a esa época) la cantidad de contagios en el personal militar en actividad, con un total de 1.672 casos positivos de los cuales 604 se encontraban activos, versus los 6 casos positivos de personal en operaciones y que en su totalidad fueron recuperados, lo que evidencia la preocupación y resguardo en el cuidado personal que ha tenido la fuerza para poder mantener su alistamiento operacional en óptimas condiciones en una operación de protección civil sin referentes en la Argentina tal como lo señalara el ministro de Defensa, Agustín Rossi ante la Comisión de Defensa de la Cámara Alta: *“Estamos ante el despliegue operativo más importante de las Fuerzas Armadas en democracia. O, para ser más exactos, desde la guerra de Malvinas. Y este despliegue lo hicimos con las normas jurídicas preexistentes”*²⁰

Aspectos administrativos

Las tareas administrativas, de seguridad, logísticas y de comando y control de las propias organizaciones requirieron el despliegue de 4.382 efectivos por día en apoyo a las operaciones, contabilizando aquellos empeñados en seguridad de cuarteles y bases, acondicionamiento de equipos y vehículos, adiestramiento del personal para enfrentar los desafíos que presenta el Covid-19, profilaxis del personal, etc. Con el apoyo de unos 650 efectivos para mano de obra se realizó:

- Armado de 2.500 camas en el predio de Tecnópolis para acondicionarlo a enfermos leves.

20 <https://www.telam.com.ar/notas/202004/456927-rossi-la-pandemia-obligo-al-despliegue-militar-mas-grande-desde-malvinas.html>. Revisado el 20 de septiembre 2020.

- Instalación de carpas para ampliar la capacidad de tratamiento hospitalario (Sala de triage; salas de aislamiento; salas de espera, etc.).
- Instalación de desarmado, carga y transporte de un campamento donado por la empresa Barrick desde San Juan hasta CABA: para ser convertido en hospital reubicable (16 contenedores-alojamiento y 2.000 camas).
- Instalación de 1.000 impresoras 3D en el Museo Malvinas (ESMA).



Personal en habilitación de instalaciones.

Fuente: Secretaría General del Ejército.

A lo anterior se suma el empleo de 12.616 vehículos en los primeros 100 días de operaciones.

Operaciones aéreas

Los comandos conjuntos de zona de emergencia realizan una serie de operaciones aéreas en el marco de la OGB, tales como evacuaciones aeromédicas, traslados sanitarios, transporte de carga, rescates en montaña durante la pandemia y puentes aéreos, siendo las brigadas aéreas desplegadas quienes lideran este tipo de operaciones, trabajando en la planificación y asesoramiento en la toma de decisiones del comandante de zona de emergencia.

Dentro de las operaciones aéreas realizadas por las FF.AA. se destacan:



200 toneladas de material transportadas.

Fuente: Secretaría General del Ejército.

- 104 vuelos para transporte de muestras.
- Patrullaje aéreo: 65 vuelos de helicópteros de reconocimiento en apoyo a las FF.SS. sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Salta y Misiones.
- 26 vuelos de transporte con aviones Hércules C-130 y F-28 de la FAA, para repatriados o varados en el exterior que incluyen el regreso de 1.477 pasajeros, desde el aeropuerto de El Palomar, provenientes desde Perú, Ecuador y Brasil.
- Traslado de personas varadas: 5 vuelos de Helicóptero UH1H en conjunto con helicóptero de la gobernación de Salta para trasladar a 30 personas desde Orán a Los Toldos.
- 200 toneladas de material transportadas.
- 7 puentes aéreos a Base Marambio realizados bajo protocolo Covid-19.
- 92 horas de vuelo en el Hércules C-130

Conclusiones

La operación de protección civil General Manuel Belgrano, constituye el despliegue de medios y recursos de las Fuerzas Armadas más importante desde el retorno a la democracia en la República Argentina.



La rápida propagación del Coronavirus y la inexistencia de una vacuna, han llevado al gobierno argentino en conjunto con sus Fuerzas Armadas a implementar desde un inicio, medidas de prevención y mitigación con el propósito de reducir la transmisión de la enfermedad y disminuir su impacto en la población.

Las particularidades de esta pandemia han permitido a las Fuerzas Armadas Argentinas reinstalar en la conciencia colectiva, la importancia que tiene para la sociedad contar con una Fuerza entrenada, equipada, moderna y que posea capacidades polivalentes acordes a los escenarios de crisis actuales, que le permitan ir en apoyo a la comunidad con una alta disponibilidad operacional. El trabajo diario efectuado por la Fuerza, ha generado un impacto positivo en la sociedad, quienes después de más de 30 años participan en una operación de protección civil de esta envergadura, permitiendo un contacto estrecho y permanente con la ciudadanía. Su participación y ayuda en esta crisis ha permitido robustecer de manera armónica la relación civil-militar, contribuyendo enormemente a la unidad y cohesión nacional.

Tal como lo establecen los cuerpos legales en la Argentina, la concepción de situaciones de crisis ligada a escenarios de conflicto bélico, seguirán siendo la prioridad del instrumento militar. Sin embargo, esta pandemia del Covid-19 deja como importante lección que las crisis que vinculen el uso del instrumento militar, no estará siempre relacionado al accionar de un actor extranjero en territorio soberano, sino que existen múltiples amenazas y riesgos que vulneran al igual como es esta pandemia, los intereses nacionales.

La activación de catorce comandos conjuntos de zonas de emergencia desplegados en todo

el territorio nacional, bajo una misma misión operativa emanada desde el ejecutivo, no tenía precedentes desde la Guerra de Malvinas. Dividiendo el país en jurisdicciones que básicamente responden a la ubicación de las unidades militares y la extensión geográfica de las provincias, poniendo a prueba los sistemas de información, logística y comunicaciones de la Fuerza.

Después de casi 6 meses de operaciones las capacidades más relevantes puestas a disposición de la ciudadanía corresponden a las funciones logísticas y sanitarias, las que han tenido un alto impacto en la población en donde ya se han entregado más de 8 millones de raciones alimenticias en los sectores mas vulnerables de la capital y más de 3.500 tareas sanitarias.

En materia de política defensa, ciertamente esta crisis ha logrado resignificar a la defensa como un problema que requiere de inversiones y mantenimiento constante. Los problemas presupuestarios históricos en la asignación de recursos al sector, probablemente, pos Covid-19 puedan generar una mayor reflexión acerca de la importancia de contar Fuerzas Armadas con capacidades polivalentes actualizadas y modernas, capaces de coordinar e integrar un trabajo interministerial y conjunto a nivel de las Fuerzas.

Bibliografía

Constitución de la República Argentina.

Decreto Presidencial 636/13. 31 de mayo de 2013.

Decreto N° 1691/06 del Poder Ejecutivo Nacional "Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas". 2006



- Decreto DECNU 260/2020. Emergencia Sanitaria". 12 de marzo 2020.
- Decreto Nº 12/99 "Sistema Federal de Emergencias". 28 de octubre de 1999.
- Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Nº 1/2020 (R), "Apoyo al Plan Operativo de Preparación y Respuesta al COVID-19. 13 de Marzo de 2020.
- Directiva del JEMCFFAA 11/2014. "Para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias". 2014.
- Directiva Nº 899/15. "Bases para el Planeamiento y la Ejecución de Operaciones de Protección Civil". 2015.
- Gobierno de la Nación, www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19. Revisado el 20 de septiembre 2020.
- Ley Nº 23.554 de la Defensa Nacional de Argentina. 1988.
- Ley Nº 24.059 Seguridad Interior. 18 de diciembre de 1992.
- Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.
- Ley Nº 27.287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.
- M&F Opinión Publica "Relevamiento de Confianza en las Instituciones", monitoreo de la opinión publica. Mayo 2020.
- Organizacion de Naciones Unidas. Resolución Nº 66/290 del 10 de septiembre de 2012.
- Plan del Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas Nº 02/14. "Para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias".
- Reglamento de Conducción para las Fuerzas Terrestres ROB 00-01, República Argentina, Departamento Doctrina. 2014.
- Reglamento de Protección Civil, PC 13-02 (P), 2012.
- República Argentina, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de la Fuerzas Armadas. 2012.
- Resolución Nº 88/2020. "Para la Constitución del Comité de Emergencias de Defensa COVID 19. 13 marzo 2020.
- Resolución Nº 66/290 aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012.
- www.idesa.org, Informe Nacional, Número 852 de fecha 15 de Marzo de 2020.
- www.telam.com.ar/notas/202004/456927-rossi-la-pandemia-obliga-al-despliegue-militar-mas-grande-desde-malvinas.html. Revisado 20 de septiembre 2020.

Estándares medioambientales y su incidencia en rol de la defensa

Cristián Rosales Morales¹

Resumen

El presente artículo tiene por finalidad aportar desde una mirada de contexto y práctica, y sobre la base de estándares medioambientales, como en el ámbito de la defensa se aproximan desafíos y oportunidades sobre la materia. Las exigencias en temas medioambientales funcionan bajo un esquema de Desarrollo Sustentable² con un horizonte de corto, mediano y largo plazo. En este contexto, la consideración y revisión estructural de los principales componentes de esquema de gestión medioambiental, y como este, se debe alinear con la misión y objetivos estratégicos y tácticos de la función de defensa, aparecen como el gran desafío. En este ámbito, diversos acuerdos internacionales, tratados vía cumbres globales, así como el relevamiento de mejores prácticas internacionales, como la norma ISO 14.001,³ proporciona una guía práctica para definiciones y conceptos.

Abstract

The objective of the article is to contribute based on Environmental Standards into the defense role as well as visualize the opportunities for the future. Nowadays, environmental requirements operate under a sustainable development scheme, with a short, medium, and long-term scenarios. In this regard, and structural review of the main components of an Environmental Management System as well as how it can be aligned with the mission and objectives of the defense function, appears as a contingent challenge. In this area, various international agreements,

- 1 Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias de la Administración (USACH), Contador Público y Auditor, Licenciado en Contabilidad y Auditoría (USACH), Magister en Ciencias Políticas, con mención en Seguridad y Defensa Nacional (ANEPE). Especialista en delitos financieros, blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo en la industria financiera.
- 2 Informe Brundtland (exministra Noruega Go Harlem Brundtland); Desarrollo Sustentable, como concepto, se hace conocido a partir del Informe "Nuestro Futuro Común" publicado en 1987 en el contexto de Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo; <https://www.chiledesarrollosustentable.cl/desarrollo-sostenible/desarrollo-sustentable/>
- 3 Revista Española de Defensa; Año 20 • Número 226 - enero de 2007; p. 24 - Certificación ISO 14.001- Secretaría de Defensa Nacional de España (CENAD).



Palabras clave

Desarrollo sustentable
Estándares internacionales y sistema de gestión medioambiental en el rol de la defensa.

Keywords

Sustainable development
International standards and environmental management system in the defense role.



treaties via global summits, as well as the survey of best international practices, such as the ISO 14.001 standard, emerge as a guide for definitions and concepts on the matter

Introducción

Con la publicación de la nueva versión del Libro de la Defensa Nacional de Chile en el año 2017 (LDN-2017), en su Capítulo V, en lo que se denomina “El Contexto Internacional de la Defensa” y en específico, en su apartado 5.3 “Nuevos desafíos globales para la Seguridad y la Defensa”, letra a) “Cambio Climático”, se reconoce explícitamente la necesidad de cuidado del medioambiente⁴ y los riesgos que ello conlleva, dada su rápida evolución en los últimos años.⁵ Esta definición plantea desafíos de futuro, tanto en el ámbito de Seguridad como de la Defensa. Este reconocimiento vincula, por ejemplo, a las Fuerzas Armadas, como usuarios de combustibles fósiles (con impacto en la emisión de gases de efecto invernadero), así como en la necesidad de adaptación y uso de nuevas tecnologías y energías limpias. Se vislumbran así ciertas aproximaciones prácticas como contribución reflexiva a un tema específico y contingente, como lo es el calentamiento global.

Asimismo, y en complemento al párrafo anterior, en el Capítulo XII del LDN-2017, en el contexto de “La Política de la Defensa Nacional”, se introduce el apartado denominado “Políticas Específicas en Proceso”.⁶ En este acápite se refleja de forma explícita y por primera vez en el ámbito de la Defensa, la voluntad para avanzar en una política para contribuir de forma orgánica a nivel nacional

con esfuerzos de mitigación y de adaptación dado los efectos del calentamiento global y cambio climático.

A modo de contexto evolutivo, en el año 2015 el ministro de Defensa Nacional firmó una directiva para la elaboración de una Política de Cambio Climático del sector defensa, instruyendo la realización de un trabajo planificado en etapas, siendo la primera de ellas la realización de un análisis estratégico respecto de cómo el fenómeno del cambio climático está impactando a la Defensa Nacional y sus instituciones. Con respecto a la visión sobre el contenido de la política de cambio climático del sector Defensa, los ejes principales se resumen como sigue:

- a) el cambio climático como variable estratégica;
- b) la adaptación de la Defensa y sus instituciones a las implicancias de la variable cambio climático;
- c) la mitigación, vinculada a la medición de gases con efecto invernadero y medidas para su reducción.

Adicionalmente a lo anterior, la cooperación internacional (desarrollo o adaptación de energías limpias, contratación y capacitación de recursos humanos, estructura organizacional, tecnología y recursos económicos) aparece como un ámbito adicional relevante. Orgánicamente, según lo

4 LDN-2017; “las fuerzas militares pueden ser afectadas directamente por el cambio climático. El crecimiento de los niveles del mar, los eventos y temperaturas climáticas extremas, entre otros fenómenos, pueden afectar las instalaciones, requerimientos y operaciones militares”; p. 76; <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

5 *Ibidem.*

6 *Ibidem., op. cit., p. 178.*



señalado en la LDN-2017 (p. 179; párrafo 4º), si bien el Ministerio de Defensa forma parte de la institucionalidad medioambiental o de cambio climático nacional, los esfuerzos para avanzar no son simples, requieren voluntad, recursos económicos y acciones coordinadas.

Las iniciativas vigentes en términos generales han estado representadas por esfuerzos individuales de cada rama de las Fuerzas Armadas, con focos y alcances disímiles, y más bien enfocadas en la protección del medioambiente y en ciertos ámbitos de investigación (a modo de ejemplo, en el ámbito marino y antártico, así como en aspectos atmosféricos). A partir del año 2017, con la manifestación expresa de vinculación orgánica y centralizada, junto con un alineamiento a una política nacional sobre la materia se marca un hito de una nueva etapa, lo que establece un trabajo en desarrollo y de mejora continua.

Referencia internacional como aproximación medioambiental, para el ámbito de la defensa

a) Acuerdos Internacionales - Cumbre Global COP25.⁷

Desde hace años la agenda internacional ha estado marcada por la búsqueda de una agenda y compromisos de interés común sobre el tema medioambiental. Diversos enfoques y objetivos han sido discutidos y desarrollados, constituyendo estos, los principales lineamientos y compromisos para un desarrollo sustentable en los próximos años. Entre los temas principales

y globales abordados en la COP25 realizada en España, Madrid, el año 2019, en donde Chile lideró la presidencia del evento se pueden destacar los siguientes:

- Chile relevó en la COP25 de manera inédita la importancia y necesidad de la acción climática multisectorial;
- Se estableció como compromiso, por parte de Estados y actores no estatales, la carbono neutralidad al 2050;
- Reconocimiento consensuado que la acción climática debe estar basada en el mejor conocimiento científico;
- Inclusión de los océanos en la discusión climática, a través de un diálogo mandatado, para los próximos años, dado el aumento de la temperatura del planeta;
- Se crea red de expertos y tomadores de decisión sobre pérdidas y daños para enfrentar los efectos del cambio climático;
- En COP25 se avanza sustantivamente en materias técnicas y de discusión política. Por primera vez se logran establecer textos de negociación y que son reconocidos como base para la discusión futura hacia la COP26. Sin embargo, siguen existiendo opiniones no consensuadas entre los países.

Todo lo anterior contextualiza la importancia y lineamientos globales sobre la materia, con lo que su transformación en acciones concretas en cada país se debería ir viendo plasmada de diferentes formas. Situación concreta y real, en el caso de Chile, con el objetivo de ser un país carbono neutral para el año 2050.

⁷ La Conferencia de las Partes (COP) es la Cumbre Anual que realiza la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) donde se reúnen los 196 países más la Unión Europea que conforman a las Partes; <https://cop.5.mma.gob.cl/que-es-la-cop/>



b) Referencia Internacional - Norma ISO 14.001 (una hoja de ruta referencial)

El propósito de esta norma internacional es proveer a las organizaciones orientación sobre un marco de referencia común para establecer, implementar, mantener y mejorar de manera continua un sistema que apoye a una mejor gestión ambiental. Este marco de referencia está pensado como un proceso evolutivo, de largo plazo y teniendo como eje un objetivo global de desarrollo.

El enfoque general ISO 14.001 está centrado en el proceso PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar). Este modelo PHVA promueve un proceso interactivo.⁸ Es un esquema basado en la trilogía medioambiente, sociedad y economía, los que considera como pilares de sostenibilidad. Su aplicación es tanto para organizaciones públicas como privadas, pertenecientes a economías desarrolladas o emergentes. Para lograr un buen desempeño requiere compromiso sistemático y para mejora continua, de un Sistema de Gestión Ambiental (SGA).⁹

Con respecto a los principales elementos de un SGA, la norma menciona los siguientes como los principales:

- El entendimiento cabal del contexto en que está inmersa la institución u organización, cualquiera sea ella;
- Determinación y entendimiento de las necesidades y expectativas pertinentes, de las partes interesadas que se relacionan con el SGA;
- Establecimiento e implementación de una política y objetivos ambientales;

- Que el liderazgo del proceso integral parta desde la alta dirección o alto mando, en este caso;
- La necesidad de identificar los aspectos de las actividades, productos y servicios que puedan tener impactos ambientales significativos;
- Identificación de las condiciones ambientales, incluyendo los eventos, que puedan afectar más gravemente;
- Considerar los riesgos y oportunidades (ejemplo, aspectos legales, reputacionales, sociales, entre otros);
- Aumentar la toma de conciencia con el medioambiente-ámbito cultural;
- Establecer controles operacionales, cuando sea adecuado, para gestionar los aspectos ambientales significativos, los requisitos legales y riesgos;
- Evaluar el desempeño ambiental y tomar acciones, cuando sea necesario, para su mejora continua.

Los anteriores aspectos constituyen los insumos esenciales para cualquier programa sobre la materia, entidad pública o privada, y de hecho en la práctica este proceso metodológico ya ha sido adoptado por países en el ámbito de la defensa, como por ejemplo, en las Fuerzas Armadas de España.

Visión sinóptica, de un enfoque práctico aplicado bajo estándar ISO 14.001, en las Fuerzas Armadas de España

Conceptualmente el Ministerio de Defensa de España ha establecido una política de Medioam-

8 ISO-14.001/2015; 04. Enfoque PHVA, p. 3.

9 ISO-14.404/2016; Sistemas de Gestión Ambiental-Directrices Generales de Implementación; Prólogo / Introducción; <https://inen.isolutions.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:14004:ed-3:v1:es>



biente y Pilares, focalizados y especializados, para abordar el tema en forma integral y coherente con su misión, la cual ya tiene un buen período de madurez.¹⁰ Ha definido un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) conforme a la norma ISO-14.001 con aplicación integral y como motor del proceso, la que ha sido aplicada a todas las instalaciones de las Fuerzas Armadas.¹¹

En este contexto, se han establecido ámbitos de acción y pilares bien, definidos y desarrollados con amplitud y profundidad. Los principales pilares del modelo español se resumen en los siguientes:¹²

- Espacios naturales
- Cambio climático
- Formación y divulgación
- Sistemas de gestión ambiental
- Lucha contra la contaminación
- Colaboración a la sociedad
- Contribución a la sociedad
- Protección sobre incendios forestales

De los ocho pilares antes expuestos se abordarán los primeros cinco del modelo, con el fin de aproximarse a ciertos contenidos y alcances para visualizar su aplicación práctica y tener así una referencia para la realidad chilena.

Espacios naturales

La definición española está centrada y se construye en torno a las variables de conservación de la

naturaleza, biodiversidad, patrimonio geológico, flora y fauna silvestre, como definición base para todos los campos militares.¹³ En este ámbito la aplicabilidad al caso chileno es directa, ya que la cobertura base de las fuerzas chilenas, en su preparación militar de formación y desarrollo, contempla el uso de vastos terrenos en donde las mismas variables antes descritas son completamente aplicables. En este contexto se pone en el centro del debate, la definición de objetivos de desarrollo y planificación sustentable de las operaciones militares, de seguridad y defensa, tanto en preparaciones por tierra, mar o aire.

Cambio climático

Aquí los ejes centrales para las Fuerzas Armadas españolas lo constituyen el aporte a las reducciones de emisiones, absorción de emisiones y adaptación de las Fuerzas Armadas a esta nueva forma.¹⁴ En primer lugar, en cuanto a emisiones, el foco está centrado en emisiones directas producidas por el consumo de combustibles fósiles y por aquellas indirectas, producidas por el suministro de energía eléctrica en las instalaciones militares en todo su espectro. La absorción se vincula con los procesos de reforestación, principalmente. Respecto de la adaptación de las fuerzas el foco está en el planeamiento de la Fuerza y aspectos operativos, la doctrina, el adiestramiento del personal, al material y equipamiento de las Fuerzas Armadas, de los servicios sanitarios y a la contribución de la función de la

10 La Directiva 107/1997 del Ministro de Defensa sobre protección de medioambiente en el ámbito del departamento, establece que la política medioambiental del Ministerio de Defensa estará basada en el concepto de desarrollo sostenible compatible con la misión de las Fuerzas Armadas, y tiene como objetivo la conservación, la protección y la mejora de las condiciones ambientales de los terrenos gestionados por el departamento.

11 Instrucción 59/2014, del Ministerio de Defensa.

12 Gobierno de España; Ministerio de Defensa; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/>

13 Situación de Campos Militares; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/espaciosnaturales/>

14 Cambio Climático; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/cambioclimatico/>



defensa como parte del Estado, sobre la materia. La investigación, tanto tecnológica como en seguridad y defensa, la cooperación nacional e internacional y la concienciación del personal y de los órganos directivos, aparecen como ejes centrales también.

En cuanto a la realidad de las Fuerzas Armadas chilenas los tres ámbitos (reducciones de emisiones, absorción de emisiones y adaptación de las Fuerzas Armadas) son completamente aplicables. Iniciativas tales como la sustitución de luminarias por tecnología led, la renovación de las instalaciones en cuanto a climatización, el uso de videoconferencias para reducir viajes, así como diversos proyectos de calefacción por biomasa, climatización geotérmica, uso de energía solar o eólica, surgen como algunas de las opciones que deberían ser parte de la conversión futura hacia un desarrollo sostenible de la defensa. Finalmente, la inclusión de cláusulas medioambientales en licitaciones, exigibles a proveedores, apunta también a estándares esperables.

Formación y divulgación

En este ámbito la elaboración, aprobación y difusión de una Política Medioambiental en el Ministerio de Defensa es el hecho concreto y práctico en este punto.¹⁵ Aquí se establece el marco de actuación y aplicación general del proceso, con una visión conjunta y coordinada aplicable a las diferentes ramas de la defensa. En línea con lo anterior, la formación ambiental del personal de las Fuerzas Armadas se ha encauzado principal-

mente en incorporar el conocimiento y la toma de conciencia en temas de protección ambiental y el desarrollo de esta como parte integral en la formación de la carrera militar. La entrega de folletos con “Normas en Materias de Protección Medioambiental en Maniobras”, en ejercicios de maniobras militares en los campos de instrucción y entrenamiento, constituyen ejemplos prácticos de difusión y aplicación. Asimismo, la generación de publicaciones, participación y organización de conferencia y seminarios¹⁶ complementan el proceso.

Sistemas de gestión ambiental

Para la operativización de la política medioambiental, la definición de un lineamiento referencial para su aplicación práctica surge como el gran desafío. En este contexto, la adopción de la Norma ISO 14.001 y el avance a la certificación del sistema en cuanto a su evaluación y comportamiento en diferentes instalaciones militares y otros surgen como el gran desafío.

En cuanto a la orgánica, el contar con una estructura clara y definida con roles y responsabilidades, una planificación de las actividades, procesos y procedimientos y los recursos para desarrollar, implantar y llevar a efecto la revisión y mantenimiento del día en materias de protección ambiental surgen como los elementos de atención que se deben trabajar y patrocinar desde Ministerio de Defensa. Un SGA homologado facilita el establecimiento de un conjunto de pautas sistemáticas de comportamiento ambiental. Asimismo, un SGA certificado posibilita la identificación de

15 Política Medioambiental del Ministerio de Defensa; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/formaciondivulgacion/politicaambiental/>

16 Congresos y Conferencias; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/formaciondivulgacion/congresos/>



actividades con mayor impacto ambiental y en definitiva la priorización; asegura el control sobre actividades con impacto ambiental; supone un ahorro económico por el control de consumos y fugas; elimina eventuales costos por sanciones o posibles incumplimientos legales; otorga garantía de buena gestión ambiental ante la sociedad, potencia la imagen y el rol social dada la conciencia y cultura.

Con respecto a la implementación de un SGA, su división en fases de implementación es útil para un apropiado avance. En este contexto, se pueden señalar las siguientes:¹⁷ a) Preparación y diagnóstico inicial (Fase 1); b) Elaboración de documentación (Fase 2); c) Implantación y auditoría interna (Fase 3); d) Auditoría interna (Fase 4); e) Auditoría externa (certificación SGA) (Fase 5); f) Auditorías seguimiento y renovación (Fase 6).

Lucha contra la contaminación

En cuanto a este ámbito del proceso, el hacer frente con fuerza a temas de orden atmosférico, como por ejemplo la contaminación acústica, mediante el uso de procedimientos de abatimiento sonoro en las maniobras de vuelo representan acciones prácticas al respecto. En esta misma línea, se aprecia una definición sobre la contaminación de uso de aguas marítimas, continentales y subterráneas. En la Armada española, por ejemplo, existe trabajo en la fabricación de buques de contaminación cero,¹⁸ las pinturas que incluían TBT (Tributilo de Estaño) se han reemplazado por pinturas antiincrustantes de

cobre y los aceites que contenían PCB (bifenilo ploriclorado-compuesto químico) o PCT (trifelinos policlorados-compuesto químico) se han sustituido por aceites de silicón o minerales dieléctricos. Los nuevos buques incorporan un Sistema de Gestión Integral de Residuos con una recogida selectiva de basuras, reciclajes que separan lo aprovechable de lo que no lo es, los residuos orgánicos se trituran e incineran, los inorgánicos se trituran y compactan, las aguas residuales se recogen mediante bombas de vacío y se envían a plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros.

En resumen, los desafíos están en todos los ámbitos de la defensa y han sido integrados a la planificación de función bajo una visión real de desarrollo sostenible.

Visión sinóptica de las ramas de la defensa chilena, sobre el avance hacia un desarrollo sostenible con su misión

Las ramas de la defensa han venido avanzando y haciendo esfuerzos sobre la materia. En el caso del Ejército de Chile el compromiso está presente desde el año 2015, con la elaboración de una política institucional que busca promover la "sustentabilidad ambiental" con miras a mejorar la calidad de vida, velando por el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, con foco en la protección del medioambiente, la preservación de la naturaleza, la conservación del patrimonio ambiental y el uso racional de los recursos

17 Implementación de un SGA; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/sistemasgestion/implementacion/>

18 Convenio MARPOL-Convenio internacional para prevenir contaminación de Buques de guerra- aun cuando no hay obligación de cumplimiento.



naturales y la energía. En esta línea programas de forestación y reforestación institucional al interior de las instalaciones y predios militares, así como en ámbitos juntos con la comunidad civil y actividades de limpieza son algunos ejemplos prácticos¹⁹ sobre la materia.

La Armada por su parte también cuenta con una política medioambiental propia, la que tiene como finalidad llevar a cabo todas las acciones que sean necesarias para proteger el medioambiente, prevenir, reducir y controlar la contaminación aplicando el principio de gradualismo y mejoramiento continuo, potenciando y utilizando coordinadamente la institucionalidad que establece la legislación especial vigente. Los esfuerzos se focalizan en cumplir los preceptos que establecen los numerosos cuerpos legales nacionales e internacionales, ratificados por Chile, relativos a la prevención, reducción y control de la contaminación marina y a la protección del medioambiente acuático y sus recursos.

La Fuerza Aérea en tanto, con un rol y presencia activa en el ámbito meteorológico y atmosférico, así como en actividades en el territorio Antártico promueve una relación clara y amigable con el medioambiente.

En el caso de Carabineros de Chile el presente año, específicamente el 4 de febrero de 2020, aprueba formalmente su política ambiental y le asigna al Departamento Forestal y Medioambiente (OS5) la implementación de un Sistema de Gestión Ambiental.²⁰

Conclusiones

Expuesto lo anterior, podemos comentar que en el marco de la Defensa los temas medioambientales son una realidad que exigen e irán exigiendo cada vez más una conciencia y cultura institucional, coordinada y alineada con la misión y objetivos estratégicos de función de la defensa y la seguridad, y que tendrá que ir avanzando de forma progresiva.

Sea cual sea el modelo o esquema que se implemente para una buena gestión ambiental, este debe posibilitar su evaluación objetiva e independiente, y para ello, la estandarización en base a normas de uso común, como la Norma ISO 14.001, aparece como un lineamiento práctico a incorporar, o al menos a tener a presente.

La implementación de una política medioambiental, como el caso de Chile, en el ámbito de la defensa es un buen punto de partida, sin embargo, su verdadera implementación, junto con procedimientos y programas *ad-hoc* e integrados al quehacer diario de las Fuerzas Armadas es el gran desafío. La implementación en fases o etapas de un sistema medioambiental puede ser de gran utilidad para un avance gradual y controlado. Hay que tener presente que este es un proceso vivo y que debe necesariamente contar con desafíos de corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, la experiencia comparada de otras Fuerzas Armadas puede ser de gran utilidad al momento de tomar decisiones o definir cursos de acción.

19 Ejército de Chile; Acciones Medioambientales a Nivel Nacional (07/10/2019); <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ejercito-de-chile-realiza-acciones-medioambientales-a-nivel-nacional>

20 Política Ambiental Carabineros de Chile; Orden General N° 002738; 14-02-2020; http://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2738_04022020.pdf



Bibliografía

- Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). *Revista Escenarios Actuales*; Año 24, Nº 2, diciembre, 2019 ISSN 0717-6805; file:///C:/Users/criri/Downloads/2_2019.pdf.
- Conferencia de las Partes (COP) - Cumbre Anual Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CM-NUCC); <https://cop.5.mma.gob.cl/que-es-la-cop/>
- Ejército de Chile; Acciones Medioambientales a Nivel Nacional (07/10/2019); <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ejercito-de-chile-realiza-acciones-medioambientales-a-nivel-nacional>
- Informe Brundtland; "Nuestro Futuro Común" publicado en 1987 en el contexto de Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- ISO-14.001/2015; 04. Enfoque PHVA; Pag.3; ISO-14.404/2016; Sistemas de Gestión Ambiental-Directrices Generales de Implementación; Prólogo / Introducción; <https://inen.isolutions.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:14004:ed-3:v1:es>
- Libro de la Defensa Nacional de Chile -2017*; Capítulo V, "El Contexto Internacional de la Defensa" y en específico, en su apartado 5.3 "Nuevos desafíos globales para la Seguridad y la Defensa", letra a) "Cambio Climático"; <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Libro de la Defensa Nacional de Chile -2017*; Capítulo XII del LDN-2017, "La Política de la Defensa Nacional", se introduce el apartado denominado "Políticas Específicas en Proceso"; <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Libro del Centro Superior de Estudios de la Defensa; Documentos de Seg. y Defensa; FF.AA y Medio Ambiente; file:///C:/Users/criri/Downloads/Dialnet-FuerzasArmadasYMedioAmbiente-562851.pdf
- Ministerio de Defensa de España. Directiva 107/1997 del Ministro de Defensa; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/formaciondivulgacion/politicaambiental/>
- Ministerio, del Ministerio de Defensa; Gobierno de España; Ministerio de Defensa, Instrucción 59/2014; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/>
- Revista Española de Defensa*; Año 20 • Número 226 - enero de 2007; Pag 24 – Certificación ISO 14.001- Secretaría de Defensa Nacional de España (CENAD).
- Organización Marítima Internacional; Convenio MARPOL; [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)
- Política Medioambiental del Ministerio de Defensa de España; <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/formaciondivulgacion/politicaambiental/>
- Política Ambiental Carabineros de Chile; Orden General Nº 002738; 14-02-2020; http://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2738_04022020.pdf

La nueva Ley Antártica Chilena

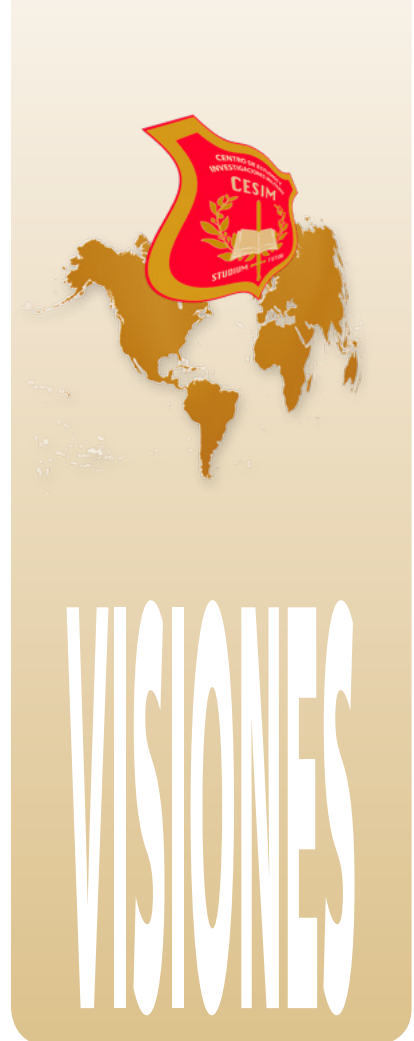
Luis Valentín Ferrada Walker¹

La Antártica es el continente del futuro y también el del presente. Hoy debemos tomar las decisiones y emprender las acciones que le permitirán a Chile consolidar y reforzar su vinculación de ya cinco siglos con esos espacios australes. Es una relación que se remonta a 1539, con antecedentes en 1493, mucho antes de que sus costas fueran propiamente descubiertas en 1603 o ella incorporada al devenir de la humanidad hacia 1820, y que se extiende de un modo cada vez más intenso a través de los siglos XIX, XX y lo que llevamos del XXI.

La nueva Ley Antártica Chilena, Ley N° 21.255 de 17 de septiembre de 2020, constituye en hito relevante en este proceso. Ella viene a resumir esta extensa continuidad histórica, siendo providencial, en este sentido, que de modo no buscado ella haya culminado su tramitación legislativa cuando nos aprestamos a conmemorar los 80 años de la delimitación del Territorio Chileno Antártico.

Pensada como una ley marco que sistematiza, armoniza y moderniza la abundante regulación chilena sobre la materia –más de 300 leyes y reglamentos desde 1843 al presente– ella significará un impulso a la acción chilena antártica, permitiendo un mejor desempeño nacional tanto en las tareas de ciencia y presencia que se efectúan en tales latitudes como en las relaciones internacionales que todo lo antártico trae aparejado y en la defensa de nuestros intereses soberanos.

1 Abogado, Doctor en Derecho. Oficial de Ejército (R). Profesor del Departamento de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Investigador adscrito al Instituto de Ecología y Biodiversidad (IEB). Integra el Consejo Asesor de Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores). Miembro del Comité Permanente en Humanidades y Ciencias Sociales del Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR).





Gran parte de esos cientos de normas comprenden solo aspectos parciales, y no logran reflejar una visión global sobre las directrices que deben guiar el quehacer del país al respecto. De hecho, la última ley de alcance general fue aprobada en 1955, desarrollándose en 1956 a través del Estatuto Chileno Antártico. Como es evidente, la realidad política y jurídica del Sexto Continente ha sufrido cambios notables en las últimas seis décadas, y en especial luego de que el año 1959 se acordara el Tratado Antártico. El nuevo régimen internacional a que dicha convención dio origen, y en el cual Chile ha sido un actor protagónico, nos impone asimismo una serie de condicionantes respecto a nuestro desempeño y en relación con el continente austral.

Las exigencias de la actualidad, con desafíos tales como el cambio climático o el interés de las potencias emergentes por ejercer influencia en la gobernanza antártica, hacían evidente la necesidad de repensar el marco jurídico de nuestro accionar. De hecho, en la Política Antártica Nacional del año 2000 ya se dejaba entrever la conveniencia de actualizar las normas existentes teniendo en cuenta las nuevas tendencias imperantes. Sin embargo, hubieron de pasar varios años antes de concretarse avances en este sentido. En la XLVII Reunión del Consejo de Política Antártica (2007) se dispuso preparar un proyecto de ley antártica, y aunque entre los años 2008-2010 se reunió algunas veces un grupo de trabajo presidido por el embajador Jorge Berguño, no se lograron mayores avances.

En realidad, no sería hasta el año 2011, y luego de que a iniciativa del subsecretario de Relaciones Exteriores, embajador Fernando Schmidt, se creó la Dirección de Antártica de la Cancillería, que se comenzaría a trabajar efectivamente en el proyec-

to de ley. Para ese efecto se conformó un grupo de trabajo al que aportaron muchas personas, pero que en lo medular estuvo integrado por el director y la subdirectora de la nueva dirección, Camilo Sanhueza y María Luisa Carvallo, y por quien escribe estas líneas en tanto asesor jurídico y encargado de realizar los estudios preliminares y de redactar el proyecto de ley. Al efecto, se revisó la normativa antártica histórica de Chile, se emprendieron estudios de derecho comparado para ver cómo otros países enfrentados a desafíos similares los habían resuelto, y se reflexionó acerca de la forma en que la nueva ley debía enmarcarse dentro del orden jurídico general chileno. Este trabajo se prolongó hasta abril del 2013, en que se entregó al ministro de Relaciones Exteriores el anteproyecto de ley. Luego de ser socializado con otros ministerios y reparticiones con competencias antárticas, incluyendo a las Fuerzas Armadas, y de algunos cambios en los cuales en lo personal no participé, el proyecto de ley fue ingresado al Congreso Nacional en marzo del año 2014. Durante su tramitación legislativa tanto las comisiones de la Cámara de Diputados como del Senado que revisaron el proyecto de ley invitaron a exponer a numerosas autoridades y personas vinculadas en estas materias, se recibieron las opiniones de la Corte Suprema y del Ministerio Público, y hubo múltiples indicaciones de parlamentarios así como del propio Poder Ejecutivo destinadas a mejorar diversos aspectos del texto en discusión. En definitiva, él se aprobó en forma prácticamente unánime en ambas instancias.

La nueva ley recoge las preocupaciones del presente, desde una visión histórica y con la mirada puesta en los desafíos futuros. De este modo, ella parte por reafirmar los derechos antárticos de Chile y, sin modificar en su esencia los principios que han orientado su actuar, los actualiza y perfecciona, en



especial en relación con el desarrollo del Derecho del Mar y la protección del medioambiente. Son especialmente importantes en este sentido sus primeros artículos.

Se dispone allí que los objetivos de la ley son: (1) Proteger y fortalecer los derechos soberanos antárticos de Chile, con claros fundamentos geográficos, históricos, diplomáticos y jurídicos; (2) Establecer los principios conforme a los que el Estado de Chile, a través de los órganos competentes, conduce la política antártica y ejerce sus competencias en materia antártica; (3) Promover la protección y el cuidado del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, así como su condición de reserva natural, dedicada a la paz y a la investigación científica, a través del reforzamiento y profundización del Sistema del Tratado Antártico; (4) Potenciar y regular las actividades antárticas de Chile, incrementando su calidad de prestador de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos, e incentivando el desarrollo del país ligado a las actividades antárticas, estatales y no estatales; y, (5) Fomentar la actividad antártica de Chile, promoviendo el desarrollo social y económico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Se reitera la delimitación del Territorio Chileno Antártico efectuada mediante el Decreto Supremo N° 1.747 (1940/1955) del Ministerio de Relaciones Exteriores –el área comprendida entre los meridianos 53° y 90° de longitud oeste, teniendo al Polo Sur como vértice y sin límite norte por su continuidad con el Chile americano–, complementándolo de modo de considerar expresamente aquellos espacios consagrados en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1982) –mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental, plataforma

continental extendida y todos los demás espacios marítimos que le correspondan conforme el derecho internacional. Uno de los principios matrices del derecho del mar es que la soberanía sobre la tierra firme es la que se extiende hacia el mar, de modo que siendo Chile soberano respecto al Territorio Chileno Antártico lo es automáticamente sobre todos los espacios marítimos respecto a los cuales el derecho internacional considera que los Estados pueden ejercer su soberanía o algún grado de autoridad. Algo similar cabe decir sobre el espacio aéreo suprayacente, ya que el Estado que es soberano respecto a una determinada tierra firme y mar territorial, lo es también sin necesidad de declaración especial respecto al espacio aéreo existente sobre ella (teniendo en cuenta que no existe un límite superior del espacio aéreo comúnmente reconocido ni está fijado por lo mismo a partir de qué momento se está en el espacio exterior o ultraterrestre).

La ley declara expresamente que la soberanía sobre el Territorio Chileno Antártico se ejercerá con pleno respeto al derecho internacional y a nuestros compromisos internacionales vigentes, en especial con aquellos derivados del Sistema del Tratado Antártico. Como toda norma nacional, ella se aplica en todo el territorio de la república, y por el contenido de sus disposiciones en especial en el Territorio Chileno Antártico. Sin embargo, dado que el país ha asumido una serie de compromisos internacionales respecto al Continente Antártico en su totalidad, incluyendo los mares que lo rodean, ella también posee una aplicación extraterritorial en el resto de la Antártica, incluyendo sus espacios marítimos y aéreos circundantes.

Todo lo indicado lleva a reforzar y potenciar la institucionalidad antártica nacional, especificando competencias y asignando funciones, lo que



abarca desde el nivel de decisión política superior que corresponde al Consejo de Política Antártica hasta la ejecución de las tareas operativas, actividades científicas, o mantención de bases y capacidades de los operadores antárticos de las Fuerzas Armadas. En cuanto tales, estos últimos son los responsables, en conjunto con y en apoyo del Instituto Antártico Chileno, de organizar y realizar las actividades operativas, logísticas, científicas y tecnológicas del país en la Antártica. Deben asimismo mantener las bases, estaciones, infraestructura, naves, aeronaves y vehículos asignados para el cumplimiento de sus tareas. Estas labores deben ser planificadas y ejecutadas en conformidad a lo que se determine en el Programa Antártico Nacional de cada año, el que a su vez deberá dar cumplimiento progresivo al Plan Estratégico Antártico de cinco años de duración, el que se inspirará en la Política Antártica Nacional, que se establecerá y/o actualizará cada diez años.

La planificación y acción de los operadores de las Fuerzas Armadas se coordinará desde el Ministerio de Defensa Nacional y debe siempre considerar que existe un compromiso internacional de emplear a su personal y medios en fines exclusivamente pacíficos. Dentro de tal ministerio, la Subsecretaría de Defensa será la encargada de la vinculación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, al que corresponde ser el gran articulador y coordinador de la actividad antártica nacional, en tanto el Estado Mayor Conjunto velará por la coherencia y operación armónica y concatenada de las capacidades de las Fuerzas Armadas destinadas al cumplimiento de estas misiones. La experiencia ganada en la operación de la Estación Polar Científica Conjunta Glaciar Unión apunta en el sentido que la ley quiere profundizar. La única forma de potenciar la gran labor que históricamente estos operadores han cumplido es incrementando sus

niveles de coordinación y actuar conjunto.

Esta ley busca alcanzar un correcto equilibrio entre aquellas competencias centralizadas en los más altos niveles del Estado de Chile y aquellas desconcentradas o descentralizadas en una serie de entidades que históricamente y conforme a la ley poseen labores esenciales que cumplir en esta materia. Ello incluye, ciertamente, las relevantes tareas de gobierno interior del Territorio Chileno Antártico que corresponden a las autoridades de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, así como de una serie de órganos del Estado radicados en esa región. Entre ellos el Instituto Antártico Chileno, que debe coordinar y difundir el trabajo científico de cientos de investigadores nacionales; al Comité Operativo para la Evaluación del Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico, dependiente de la Secretaría Regional Ministerial de Medioambiente de esa región; a las unidades y mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas que están destinados con su personal y medios tanto en la Antártica propiamente tal como en las ciudades de Punta Arenas y Puerto Williams; y muchas otras entidades que intervienen en un complejo conjunto de tareas que constituyen el quehacer antártico de Chile.

La ley establece un conjunto de procedimientos y fija condiciones para realizar actividades en el Continente Austral, dispone un sistema de permisos y evaluaciones de impacto ambiental, teniendo en vista la protección del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados. Para garantizar los objetivos de la ley, se tipifica una serie de faltas y delitos, se crean acciones judiciales de naturaleza civil, ambiental y penal, así como sanciones infraccionales administrativas. Porque el Territorio Chileno Antártico es parte esencial del país, debemos cuidarlo y protegerlo.



En su condición de ley marco, ella dispone dictar normas reglamentarias sobre una serie de materias que requieren una regulación de detalle, tal como la evaluación de impacto ambiental o el sistema de permisos. A fin que los distintos órganos implicados puedan realizar las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a la ley, se ha dispuesto que ella será exigible luego de 180 días desde su publicación. Esto es, desde el día 17 de marzo de 2021. Asimismo, a partir de ese día los distintos ministerios responsables tendrán dos años para dictar los reglamentos.

Este renovado ordenamiento jurídico antártico nos permitirá cumplir de una mejor manera nuestros compromisos internacionales, incorporando al derecho doméstico aquellos acuerdos que Chile ha impulsado en los diversos foros del

Sistema del Tratado Antártico. Los problemas y amenazas que hoy enfrenta el Sexto Continente solo pueden ser afrontados adecuadamente si los diversos países con interés e influencia en su gobernanza actúan de modo coordinado y cooperativo dentro de los marcos del derecho internacional.

La Antártica se alza como una región de especial interés para Chile y para el mundo en el cambiante escenario geopolítico actual. En este contexto, la nueva Ley Antártica permitirá consolidar nuestros derechos soberanos, mejorar el desempeño antártico nacional e incrementar la influencia internacional de nuestro país, colaborando en el logro de los objetivos globales de preservar un área excepcional para los equilibrios medioambientales del planeta.

Conflicto en Belarús: la historia de siempre

Javier Silva Salas¹

Contexto histórico

El nombre "Bielorrusia" aparece en la literatura medieval germánica y latina pero en esa época hacía referencia a los territorios del noroeste ruso, la zona actual de Karelia y Finlandia. A finales del siglo XVI se empezó a asociar el nombre "Bielorrusia" con el actual espacio del país y esto se profundizó con la propaganda que los zares rusos llevaron a cabo en el siglo XVII.²



Fuente: es.quoro.com



Fuente: NationalFlagstore.

El territorio actual del país³ siempre ha estado en constante tensión entre la Europa Occidental y la influencia rusa, y esta disputa ha generado que en su cultura haya existido un esfuerzo de más de mil años para consolidar el territorio como parte de una nación diferenciada del resto de naciones que la rodean.

- 1 Administrador Público y Magíster en Comunicación Política por la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como docente en la Universidad Autónoma de Chile y ha cumplido funciones en distintas instituciones públicas. javiersilvasalas@gmail.com
- 2 BELY, Alexander. *Belarus. Areal o fictitious nation?*, 1997.
- 3 Bielorrusia cuenta con una población de 9.408.350 habitantes (2019) y su superficie es de 207,6 km², un poco inferior que la ciudad de Concepción (221,6 km²).





Para trazar la estatalidad bielorrusa o la identificación como una nación diferenciada, es necesario remontarse hasta el año 862 d.C. que es donde aparecen crónicas de eslavos del este que mencionan a los pueblos más antiguos del territorio, los que, se cree, fueron fundados por los vikingos para controlar la ruta hacia Bizancio por los ríos Dnieper y Daugava.

En la cronología de la historia del país no se puede soslayar el control que tuvo en la actual Belarús el ducado de Lituania. La historiografía bielorrusa afirma que no fueron conquistados por los lituanos, de ahí que se desprenda que tomaron prestado de este ducado el marco jurídico y moneda, entre otros. Este control fue desde 1230 hasta la primera parte del siglo XV, el centro de este espacio controlado por el ducado fue Vilnius, incluso hasta bien entrado el siglo XX, cuando dicha ciudad fue traspasada a Lituania por Stalin.

Hoy en las protestas del país se ven banderas formadas por dos franjas horizontales blancas separadas por una franja roja, dicho pabellón era la bandera del gran ducado Lituano-Polaco. Se condice la hipótesis que los bielorrusos no consideran el período de dominio del ducado lituano como una época de colonización, al contrario, incluso en la lengua nativa, ellos se autodenominan "lituanos" (litviny).

La revolución bolchevique encuentra a Belarús bajo el dominio del Imperio ruso que comenzaba a mutar en la Unión Soviética. Posterior a 1917 comenzaron levantamientos nacionales en varias naciones que estaban bajo el control del zarismo.

1918 es un año donde la estatalidad de varias de dichas naciones buscó un espacio para lograr su salida, sin embargo para el caso de Belarús no hubo un movimiento nacional que se levantara contra el poder de Rusia. Si bien se creó un congreso Panbielorruso en 1917, este fue disuelto por los comunistas y algunos de sus miembros salieron del país para buscar el apoyo de los alemanes y crearon un gobierno provisional, pero este no fue reconocido por los germanos ni tampoco por los polacos.⁴

Con ese panorama quedaron absorbidos por la Unión Soviética. En los primeros años de la década de 1920, el gobierno bolchevique intentó mantener las promesas hechas a las naciones no rusas; en este interés de impulsar sus nacionalidades, Stalin fue acusado incluso de querer favorecer artificialmente el surgimiento de conciencias nacionales, en concreto, con el caso bielorruso se decía que ellos no habrían reparado que lo eran si no se les hubiera dicho.⁵ La que era una crítica sin un sustento real como ha sido reseñado en párrafos anteriores.

En estos primeros años de la URSS, el interés por resaltar el espíritu nacional de los no-rusos del país tenía como objeto evitar rebeliones antibolcheviques y además para no verse a sí mismos como opresores imperiales.⁶

Caída de la URSS

El vínculo formal de Bielorrusia con Moscú se mantuvo hasta el fin de la Unión Soviética, el que se produjo el 31 de diciembre de 1991, momento

4 PIPES, Richard. *El proceso de Integración de la Unión Soviética*. (Buenos Aires: Troquel, 1966, pp. 197-198.

5 SERVICE, Robert. *Historia de Rusia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica, 2000, p. 135.

6 *Ibidem*, p. 135.



a partir del cual se creó una Comunidad de Estados Independientes (CEI) que estuvo formada por Rusia y otras exrepúblicas soviéticas, entre ellas, Bielorrusia. Las oficinas centrales de esta comunidad se encuentran en Minsk. La CEI es una instancia que ha sido utilizada por Rusia para mantener su ámbito de influencia en las exrepúblicas de la URSS.

Al alero de la CEI se han firmado varios tratados bilaterales entre la Federación Rusa y otros Estados, destacando uno de abril de 1996, donde fue aprobada la eventual reunificación de la Federación Rusa y Belarús. Este último país, gobernado por Aleksandr Lukashenko, era el único de la CEI que se mostraba partidario de la reunificación con Rusia. Este acuerdo hizo que la oposición se levantara en su contra.

A pesar de los actos de la oposición, y siguiendo a lo documentado por Robert Service, a mediados de la década de 1990 *"la mayoría de los bielorrusos se sentían molestos con la desintegración de la URSS"*⁷; a ello se sumaba que Lukashenko se mostraba hostil a las reformas económicas que estaba llevando Yeltsin en Rusia.

También en 1996 se firmó el "Tratado de los cuatro" entre Rusia, Kazajistán, Kirgüistán y Belarús, el que abogaba no solo por un espacio económico común, sino también por una única política exterior. Acuerdo que puede ser considerando antecedente de la actual Unión Euroasiática.

Con este contexto internacional, aparece la figura de su actual presidente, Aleksandr Lukashenko, quien en 1994 ganó la elección presidencial, con ideas que originalmente se mostraban prorrusas.

Gobierno desde 1994 a 2020⁸

Casi desde el primer momento en que Lukashenko llega al poder comienza una relación conflictiva con la oposición. Han sido 26 años de tensiones.

Desde las primeras elecciones parlamentarias de 1995 a la última elección presidencial de agosto 2020, la oposición al gobierno de Lukashenko ha acusado censura, persecución y que los procesos electorales han sido fraudulentos.

Luego de las elecciones presidenciales de los años 2001, 2006, 2010, 2015 y las de 2020, la historia es más o menos la misma: el presidente Lukashenko se presenta a la reelección, gana con porcentajes por sobre el 70%, el líder de la oposición del momento acusa fraude electoral, llama a protestas, se realizan las protestas, se acusa al gobierno de violencia al momento de disolver las protestas y de perseguir a los líderes de estas.

En todos estos años se han sucedido las críticas de ONG internacionales como Human Right Watch o del Alto Comisionado para los derechos humanos de la ONU hacia el gobierno bielorruso por cómo enfrenta a los manifestantes.

Elección 2020

Después de 26 años en el poder, Aleksandr Lukashenko volvió a presentarse como candidato para la elección presidencial de agosto. Luego de más de dos décadas y media a cargo del país, ha podido construir una red institucional que activó para proteger su mandato de las acciones realizadas por la oposición.

7 SERVICE, Robert. "Rusia, experimento con un pueblo". Madrid: Ed. Siglo XXI, 2005, p. 204.

8 *Country Watch*. Belarus country review 2020". Houston. ISBN: 1-60523-618-7. 3, pp. 357.



Los resultados –por quinta vez consecutiva– no sorprendieron, Lukashenko logró nuevamente una victoria aplastante con cerca del 80% de los votos, dejando muy por debajo a su principal oponente, Svetlana Tijanóvskaya que bordeó el 7%.

Las protestas partieron el mismo día de la elección, el pasado 9 de agosto, cuando cientos salieron a las calles desconociendo los resultados.

Estas elecciones comenzaron a disputarse un tiempo antes, la candidata opositora llegó a ese puesto dado que el candidato no era ella, sino su esposo, Sergei Tijanovsky, un famoso bloguero que fue arrestado por supuestos problemas financieros⁹ y no pudo presentarse a la elección. Tijanóvskaya se unió a otras dos mujeres que pasaron por una situación similar en los meses previos a la elección presidencial, Verónika Tsepkalo y Maria Kolésnikova.

Tsepkalo es esposa de un exembajador del país en Estados Unidos, Valery Tsepkalo, a quien se le rechazó la inscripción como candidato en estas elecciones y se exilió en Moscú junto a sus hijos, por temor a ser arrestado. Mientras que Kolésnikova era la jefa de campaña de Viktor Babariko, quien emergía como el principal rival de Lukashenko pero fue arrestado por supuesto fraude fiscal.

El cierre de campaña de Tijanóvskaya congregó a más de 63.000 personas, una de las concentraciones opositoras más grandes en la historia

del país. Para esta vez y teniendo como telón de fondo la pandemia del Covid-19, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) no envió emisarios para observar el proceso electoral. Una situación que no sucedía desde 2001.¹⁰

Con ese escenario, a partir del 9 de agosto comenzaron sucesivas protestas organizadas por la oposición, las que continúan mientras se escribe este artículo. La oposición se organizó detrás de la figura de Tijanóvskaya, pero su agenda es un poco débil, no tiene un discurso político consistente que se oponga a la ideología del “nacionalismo igualitario”¹¹ que ha construido durante todo su mandato el actual presidente. Esta ideología proporciona la fuente para configurarse como un estado no democrático y sienta las bases de una consolidación autoritaria.

La agenda de la actual oposición solo se sustenta en el lema que vociferan los manifestantes en las calles de Minsk y de otras ciudades del país, “Vete Lukashenko”, pero no se hace responsable de la elaboración de una propuesta que vaya más allá de los aspectos coyunturales, es decir, ir por asuntos de fondo como la recuperación económica pos-pandemia en el corto plazo y la construcción de una sociedad libre pensando en el largo plazo.

La inexperiencia política de Tijanóvskaya podría configurarse como un aspecto positivo para enfrentar al presidente Lukashenko. Una situación similar se vivió en la Polonia comunista hace

9 NECHEPURENKO, Iván y HIGGINS, Andrew. “Belarus Says Longtime Leader Is Re-elected in Vote Critics Call Rigged”, *New York Times*, 9 de agosto de 2020 <https://www.nytimes.com/2020/08/09/world/europe/belarus-election-lukashenko.html>

10 ROJAS, Fernanda. “Lukashenko: Tres mujeres desafían en las urnas al último “dictador” de Europa”, *La Tercera*, 7 de agosto de 2020 <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/lukashenko-tres-mujeres-desafian-en-las-urnas-al-ultimo-dictador-de-europa/>

11 LESCHENKO Natalia, “The National Ideology and the Basis of the Lukashenka Regime in Belarus” *Europe-Asia Studies*. Vol. 60, Nº 8, October 2008, pp. 1419-1433.



justo cuatro décadas atrás, cuando Lech Walesa se erigió como el líder de la oposición al régimen comunista.¹²

Las protestas de agosto-septiembre de 2020 en Bielorrusia están lejos de tener la pasión nacionalista de los ucranianos del 2014, y aunque ocupan la bandera del Gran ducado Lituano-Polaco como emblema de sus manifestaciones, no hay un sentimiento nacional profundo en ellas. Tampoco la oposición busca acercarse a la Unión Europea, a Estados Unidos o a la OTAN, por el contrario, solo solicitan elecciones libres.¹³ Lo que venga después es una total incógnita.

El futuro

La excandidata salió del país, y desde Lituania ha comenzado un periplo por distintas instancias internacionales para mostrar su versión de los hechos sucedidos en Belarús, con declaraciones que reafirman lo visto también en las protestas de las ciudades bielorrusas. Ella ha señalado que su liderazgo no es ni a favor ni en contra de la Unión Europea, ni tampoco pro o anti Rusia.¹⁴ La historia se parece a lo que hicieron los miembros del congreso panbielorruso en 1917 y en términos

modernos y latinoamericanos a lo realizado hace un par de años por Juan Guaidó en Venezuela.

En las últimas semanas el presidente Lukashenko anunció un cambio constitucional,¹⁵ por otro lado ha declarado que la “guerra relámpago” que buscaba tomar el poder en el país, ha fracasado.¹⁶ De esa forma entonces desde el oficialismo se intenta superar la crisis que devino luego de la elección presidencial.

Lo visto hasta acá da cuenta que para el futuro, de no mediar cambios sustantivos, Belarús seguirá con una agenda mucho más cercana a Rusia y con ella también como miembro del poder contra hegemónico que quiere configurarse desde la Unión Euroasiática. Con una oposición sin agenda clara, es muy poco lo que se puede lograr con protestas que parecen ser repetitivas cada vez que hay una elección. Por su parte, Occidente mantiene el rumbo tomado en tiempos de la Guerra Fría, no interviniendo en zonas que son considerada espacios de influencia de Rusia, dejando a las fuerzas democráticas bielorrusas sin un respaldo que les permita proyectarse al largo plazo.

Queda aún mucha tinta para contar esta historia.

-
- 12 BARTOSZ, Wielinski. “What Belarusians Can Learn From Poland”, *New York Times*, 1 de septiembre de 2020 <https://www.nytimes.com/2020/09/01/opinion/belarus-poland.html>
- 13 Editorial, “Support the Brave Protesters of Belarus”, *New York Times*, 10 de septiembre de 2020 <https://www.nytimes.com/2020/09/10/opinion/belarus-protests.html>
- 14 Europa Press, “Tijanovskaya asegura ante la Eurocámara que las protestas no son a favor ni contra Rusia”, *Europa Press*, 25 de agosto de 2020 <https://www.europapress.es/internacional/noticia-tijanovskaya-asegura-eurocamara-protestas-no-son-favor-contra-rusia-20200825122800.html>
- 15 PÉREZ MALDONADO, Rodrigo. “Lukashenko confirma a Putin que quiere cambiar la constitución de Bielorrusia”, *La Nación*, 14 de septiembre de 2020 <http://www.lanacion.cl/lukashenko-confirma-a-putin-que-quiere-cambiar-la-constitucion-de-bielorrusia/>
- 16 “Lukashenko: ‘La guerra relámpago para tomar el poder en el país ha fracasado’”, *Russia Today*, 17 de septiembre de 2020 <https://actualidad.rt.com/actualidad/366914-lukashenko-guerra-relampago-fracasar-bielorrusia>

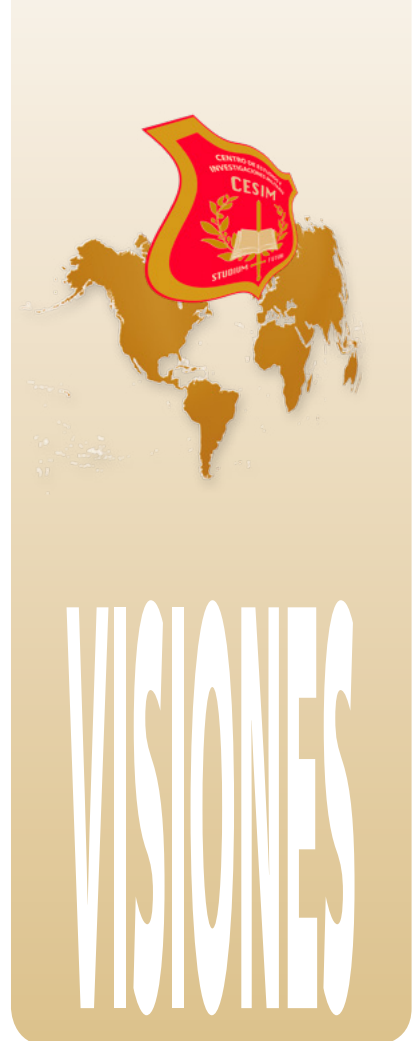
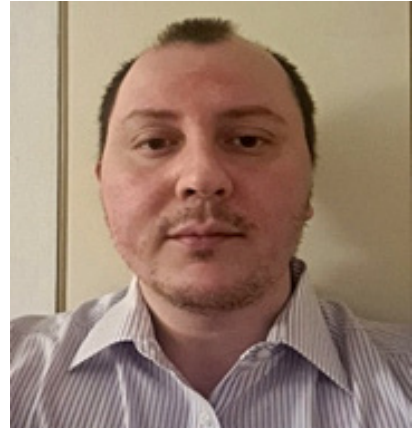
La anomalía magnética del Atlántico Sur: ¿una amenaza latente para Chile?

Juan Ignacio Ipinza Mayor¹

Actualmente nuestro mundo vive un convulso presente. En este sentido, gran parte de la opinión pública global se encuentra concentrada en los problemas sanitarios y políticos que afectan a los Estados. Sin embargo, aun cuando los desafíos que enfrentamos son complejos, la naturaleza nos ha seguido mostrando que nuestro planeta se encuentra también en un ciclo de transformaciones.

Es así que, por ejemplo, hay actualmente un vasto debate sobre tópicos como el “Cambio Climático” que afectaría a la Tierra –y que es considerando como un problema decisivo para el futuro de la humanidad–. Sin embargo, hay otros cambios geológicos y físicos de nuestro planeta que han pasado prácticamente desapercibidos en los medios de comunicación tradicionales. Y, por tanto, quedan regularmente fuera de toda la discusión pública global. Uno de estos casos ignorados lo configura el problema de las denominadas “Anomalías en la Magnetósfera Terrestre”. Fenómeno, que desde hace varios años se ha empezado a percibir –con cada vez mayor intensidad– en algunos puntos del planeta.

En este contexto, es que, en países como Chile, muy pocos saben que justo sobre nuestras cabezas se ha descubierto –ya hace varios años– la existencia de una zona que presenta formidable debilitamiento de la denominada “Magnetósfera



1 Abogado y Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. LL.M. in International Law, Universidad de Heidelberg y Magíster en Derecho Internacional, Inversiones y Comercio, Universidad de Chile. Es actualmente docente de la Universidad Mayor. Contacto: juan.ipinza@alumni.uni-heidelberg.de



Terrestre". Este suceso natural se conoce en la literatura especializada como la "Anomalía Magnética del Atlántico Sur", ya que el fenómeno sigue una extensión desde Chile a Sudáfrica atravesando precisamente el sur de aquel océano. En este punto entonces es relevante preguntarse, cómo puede afectar este asunto a países como el nuestro.

Ahora bien, para responder esto, cabe recordar lo que la ciencia nos indica respecto a qué papel cumple para nuestras vidas el llamado "Campo Magnético" de la Tierra. Sobre dicha función generalmente se apunta a que, *"Este escudo es invisible pero vital para la vida en la superficie: protege al planeta de los vientos solares. De lo contrario, el flujo de partículas de alta energía procedente del astro destruiría la capa de ozono"*.²

De hecho, la ciencia ha llegado a plantear, que para que la vida se haya podido desarrollar como la conocemos, este escudo energético ha jugado un papel clave al proteger a la Tierra de la actividad solar. Siendo además este campo un elemento de referencia esencial para todas las actividades del mundo vegetal y animal. Así es que por ejemplo las aves migratorias se orientan a través de dicho campo y las plantas también son afectadas por el mismo en sus procesos. Pero, ¿cuál es verdaderamente la relevancia que tiene este escudo magnético para el ser humano? Para responder a esta interrogante debemos volver nuestra atención sobre la función protectora de la magnetósfera. Desde esta perspectiva, la "Administración Nacional de Aeronáutica y el

Espacio" de Estados Unidos de América (en adelante NASA), nos ilustra acerca de la repercusión de esta protección para el hombre: *"Envolviendo a nuestro planeta y protegiéndonos de la furia del Sol, hay una burbuja de magnetismo gigante llamada magnetosfera. Esta burbuja desvía la mayor parte del material solar que se precipita hacia nosotros desde nuestra estrella, a aproximadamente 1.609.000 kilómetros por hora o más (1 millón de millas). Sin la magnetósfera, la incesante acción de estas partículas solares podría despojar a la Tierra de sus capas protectoras, que nos resguardan de la radiación ultravioleta del Sol. Es claro que esta burbuja magnética fue clave para ayudar a la Tierra a desarrollarse y llegar a ser un planeta habitable"*.³

Asimismo, cabe señalar que la magnetósfera protege a la superficie terrestre de un fenómeno denominado como "Viento Solar". Abordando este concepto, la misma NASA nos señala que: *"El Sol siempre está arrojando gas y partículas al espacio. Esta corriente de partículas se conoce como el viento solar. El gas y las partículas provienen de la atmósfera exterior caliente del Sol, llamada la corona. Estas partículas de la corona están cargadas con electricidad. El viento solar lleva estas partículas hacia la Tierra a un millón de millas por hora"*.⁴

Por otra parte, un análisis al fenómeno del "Viento Solar" no es solo un asunto de exploración científica, sino que tiene además aspectos prácticos que inciden directamente en el desarrollo de las actividades del hombre. Para entender esto último, cabe poner especial atención en las denominadas

2 *La Vanguardia*, 20 de enero de 2020, El antiguo campo magnético de la Tierra, aún más fuerte de lo que se creía, sitio web: <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20200120/472930053046/antiguo-campo-magnetico-tierra-mas-fuerte.html>. Recuperado con fecha 24 de septiembre de 2020.

3 NASA, 25 de marzo de 2018, La Magnetósfera de la Tierra, sitio web: <https://ciencia.nasa.gov/la-magnetosfera-de-la-tierra>. Recuperado con fecha 24 de septiembre de 2020.

4 NASA, ¿Qué es el Clima Espacial?, 30 de septiembre de 2019, sitio web: <https://spaceplace.nasa.gov/spaceweather/sp/>. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.



“Tormentas Solares”. Sucesos asociados a grandes alteraciones en la superficie solar de las cuales emana una ingente expulsión de plasma.

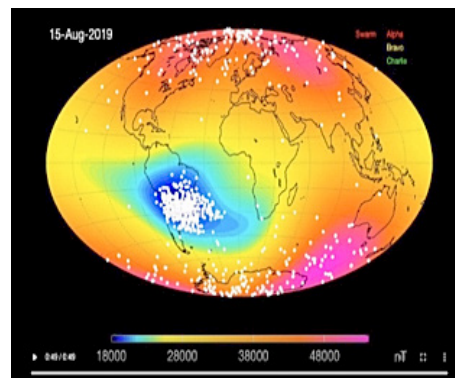
En estos eventos, las partículas liberadas por el Sol pueden colisionar con la Tierra. Y esto, puede además ser una fuente potencial de daño a nuestros sistemas eléctricos (ej. afectación de la red de suministro eléctrico), sistemas electrónicos (ej. daños a dispositivos electrónicos como celulares, computadores, etc.) y daños a la red satelital (ej. afectación del Sistema de Posicionamiento Global –conocido por sus siglas en inglés como GPS–). Lo anterior es consecuencia de la sobrecarga energética que se produciría eventualmente en estos sistemas, a partir de la llegada a nuestro planeta de partículas ionizadas generadas por las “Tormentas Solares” y que no sean bloqueadas por la magnetósfera llegando a la superficie terrestre.

Abundando sobre estos temas enunciados, un texto –que cita la opinión de expertos– nos señala que: *“A pesar de su nombre, las tormentas solares son totalmente diferentes a las que ocurren en la Tierra. La intensa actividad magnética del Sol provoca violentas erupciones de plasma que viajan por el espacio a increíbles velocidades. ‘La atmósfera solar está compuesta por unos gases que están totalmente ionizados por las altas temperaturas a las que están. ¿Qué significa eso? Que son perfectamente conductores de las corrientes eléctricas’, afirma por su parte Javier Rodríguez-Pacheco, catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares (UAH) experto en astrofísica solar. ‘A veces hay descargas, que conoce-*

*mos como tormentas solares. Pueden manifestarse como fulguraciones, como eyecciones coronales de masa o las dos a la vez; y esas manifestaciones pueden tener consecuencias sobre el entorno del Sistema Solar’. De forma natural, nuestro campo magnético nos protege de las tormentas solares. Así, las auroras boreales son la vistosa consecuencia de que este escudo se deforme al recibir el impacto de estas partículas energéticas”*⁵

Pues; ¿Qué pasaría si la magnetósfera terrestre se debilitase a tal punto que deje de ser nuestro escudo protector? Esta interrogante toma ribetes geoestratégicos gravitantes si revisamos las consecuencias perjudiciales –arriba mencionados– que pueden tener las tormentas solares. Conforme a ello, es evidente que los daños serán más graves en las zonas donde la magnetósfera se presenta debilitada.

Ahora bien, para graficar la debilidad magnética ante la “Anomalía Magnética del Atlántico Sur” y que allí se observa, podemos exhibir la siguiente imagen:



Fuente: Tendencias, 2020.⁶

5 BIOSCA, Patricia y CONDE, David, Tormentas solares: la amenaza invisible, 9 de febrero de 2020, sitio web: https://www.abc.es/ciencia/abci-tormentas-solares-amenaza-invisible-202002090158_video.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.

6 Tendencias, La anomalía magnética del Atlántico Sur desconcierta a los científicos, 21 de Mayo de 2020, sitio web: https://tendencias21.levante-emv.com/la-anomalia-magnetica-del-atlantico-sur-desconcierta-a-los-cientificos_a45896.html. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.



Para captar lo que muestra la imagen es preciso hacer notar que la intensidad del campo magnético es mayor en donde se observan colores rosados y menor en las zonas con los colores azules. Se puede apreciar que este verdadero “agujero magnetosférico” se encuentra justamente sobre nuestro país y abarca una enorme porción de territorio.

Por otra parte, la ciencia aún no determina con exactitud el origen de esta anomalía, aunque algunos hacen una relación con un posible proceso de inversión de los polos magnéticos de nuestro planeta. Esta situación pone un manto de duda sobre qué pasará con este fenómeno. En este contexto, la posibilidad de que haya un evento solar de grandes magnitudes se encuentra latente, y esto, por supuesto nos impactaría con más fuerza dado el tema de la anomalía.

Entonces, acorde a todos los antecedentes examinados, cabe necesariamente concluir que la “Anomalía Magnética del Atlántico Sur” se sitúa como una peligrosa amenaza para Chile. Ello, ya que al tener debilitado nuestro “escudo” frente a la actividad solar (dada la anomalía en cuestión) el sistema eléctrico nacional pueden ser gravemente dañado frente a una “Tormenta Solar” que azote con fuerza nuestro territorio. Como dijimos más arriba, esta situación se produciría al generarse estas sobrecargas de energía que pueden quemar los sistemas eléctricos, y dejar literalmente a oscuras el país. Además de averiar los dispositivos electrónicos y la red satelital. (Incluso hoy los satélites tratan de evitar pasar por esta anomalía ya que corren allí un mayor riesgo de sufrir daños ante el “Viento Solar”).

Es más, existieron en el pasado casos muy conocidos de “Tormentas Solares” a gran escala que colisionaron con la Tierra. Como por ejemplo en el siglo XIX lo fue el denominado “Evento Carrington” que incluso estropeó en su momento el telégrafo transatlántico y produjo “Auroras Boreales” hasta latitudes tan al sur como Cuba. Cabe imaginar entonces el desastre que veríamos si algo así ocurriera en una sociedad tremendamente tecnologizada como es hoy la nuestra.⁷ Es importante entender que en la vida diaria actual la electricidad se ha convertido en un elemento básico y si un problema como este afectara de manera generalizada a los sistemas de producción, las consecuencias podrían ser funestas. Así, bajo un apagón general producido por una “Tormenta Solar”, eventualmente se podrían interrumpir todos los servicios asociados a los sistemas electrónicos y/o computacionales del país; (por ejemplo, desde los cajeros de dinero automáticos hasta las bombas de agua de los edificios en una ciudad y con ello dejar también sin agua a una parte de la población).

En este sentido, la misma NASA recoge algunos casos históricos: “*La tormenta solar de 1994 causó errores en dos satélites de comunicaciones, afectando los periódicos, las redes de televisión y el servicio de radio en Canadá. Otras tormentas han afectado sistemas desde servicios móviles y señales de TV hasta sistemas GPS y redes de electricidad. En marzo de 1989, una tormenta solar mucho menos intensa que la perfecta tormenta espacial de 1859, provocó que la planta hidroeléctrica de Quebec (Canadá) se detuviese durante más de nueve horas; los daños y la pérdida de ingresos*”

7 EUROPAPRESS, 161 años de la mayor tormenta solar observada, el Evento Carrington, 1 de septiembre de 2020, <https://www.europapress.es/ciencia/astronomia/noticia-161-anos-mayor-tormenta-solar-observada-evento-carrington-20200901122822.html>. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.



resultante se estima en cientos de millones de dólares”⁸

Finalmente, de lo aquí revisado podemos confirmar que la “Anomalía Magnética del Atlántico Sur” constituye una amenaza estratégica para nuestro país. Lo anterior, pasa fundamentalmente por las dañinas consecuencias que pueden tener para Chile las “Tormentas Solares”, al tener sobre nosotros una magnetósfera fuertemente debilitada.

Considerando lo anterior, se puede apreciar la necesidad del Estado de Chile de generar una estrategia que conlleven importantes medidas de prevención y/o mitigación frente a una emergencia de este tipo. En este sentido, cabe señalar que existen países que han abordado muy seriamente estos asuntos. Un ejemplo interesante es Estados Unidos, que ya durante dos gobiernos ha implementado una estrategia nacional frente a estos temas.

Por tanto, es conveniente para Chile que esta problemática sea formalmente asumida y prepararnos. Considerando entonces la magnitud del desafío, nuestras autoridades podrían convocar a una alianza público-privada que permita abordar integralmente estos asuntos, (incorporando por supuesto a la comunidad científica nacional, que tiene aquí un rol trascendente).

Por último, para Chile sería interesante el vincular estrechamente al Sector de la Defensa en estos temas. Especialmente, dadas sus funciones y capacidades orgánicas para colaborar en las emergencias. A ello se podría sumar la creación de un eje interministerial que fije las estrategias

con las que se busque la prevención, protección y mitigación de los daños que en algún momento podríamos sufrir por causa de estos fenómenos.

Aunque una visión no lleva bibliografía, en esta situación particular, por tratarse de un tema muy poco conocido, investigado y abordado en los medios de comunicación en nuestro país, se ha considerado con el objeto de facilitar al lector su lectura y profundización si lo desea.

Bibliografía

- BIOSCA, Patricia y CONDE, David, Tormentas solares: la amenaza invisible, 9 de febrero de 2020, sitio web: https://www.abc.es/ciencia/abci-tormentas-solares-amenaza-invisible-202002090158_video.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.
- EUROPAPRESS, 161 años de la mayor tormenta solar observada, el Evento Carrington, 1 de septiembre de 2020, <https://www.europapress.es/ciencia/astrologia/noticia-161-anos-mayor-tormenta-solar-observada-evento-carrington-20200901122822.html>. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.
- LA VANGUARDIA, 20 de enero de 2020, El antiguo campo magnético de la Tierra, aún más fuerte de lo que se creía, sitio web: <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20200120/472930053046/antiguo-campo-magnetico-tierra-mas-fuerte.html>. Recuperado con fecha 24 de septiembre de 2020.
- NASA, 25 de marzo de 2018, La Magnetósfera de la Tierra, sitio web: <https://ciencia.nasa.gov/>

8 NASA, 25 de septiembre de 2020, Supertormenta Solar, sitio web: https://ciencia.nasa.gov/science-at-nasa/2003/23oct_supers-torm. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.



la-magnetosfera-de-la-tierra. Recuperado con fecha 24 de septiembre de 2020.

NASA, 30 de septiembre de 2019, ¿Qué es el Clima Espacial?, sitio web: <https://spaceplace.nasa.gov/spaceweather/sp/>. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.

NASA, 25 de septiembre de 2020, Supertormenta Solar, sitio web: <https://ciencia.nasa.gov/science->

[at-nasa/2003/23oct_superstorm](https://ciencia.nasa.gov/science-at-nasa/2003/23oct_superstorm). Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.

TENDENCIAS, La anomalía magnética del Atlántico Sur desconcierta a los científicos, 21 de mayo de 2020, sitio web: https://tendencias21.levante-emv.com/la-anomalia-magnetica-del-atlantico-sur-desconcierta-a-los-cientificos_a45896.html. Recuperado con fecha 25 de septiembre de 2020.

Peticiones de ampliación países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU

El primer ministro de Portugal, Antonio Costa, solicitó en su discurso ante la 75 Asamblea General de la ONU, efectuada a fines del mes de septiembre, una reforma del Consejo de Seguridad para que amplíe su cantidad de miembros e incluya, "al menos", a India, Brasil y una mayor cantidad de países africanos. Costa ha afirmado que "tristemente" son "los propios organismos internacionales" quienes muestran las dificultades que tienen para responder a los desafíos actuales y, por ello, es precisa esta reforma para que las instituciones reflejen la realidad geopolítica del siglo XXI.¹ La autoridad portuguesa recordó que su país ostentará la presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2021 en el que su prioridad esencial será la economía y la cohesión social, comprometiéndose de coorganizar con Kenia la Conferencia de Naciones Unidas sobre los océanos el próximo año.²

Por su parte el primer ministro de India, Narendra Modi, se pronunció por una reforma de Naciones Unidas y destacó el papel que ha tenido su país en el fortalecimiento de la organización fundamentando con ello su solicitud de ingresar al Consejo de Seguridad como miembro permanente. Refuerza su argumentación indicando "Hoy el pueblo de India está preocupado si este proceso de reforma (de la ONU) alguna vez llegará a su conclusión lógica. ¿Durante cuánto tiempo se mantendrá a India fuera de las estructuras de toma de decisiones de Naciones Unidas?"³ El discurso del primer ministro Modi se produjo antes de que India tomara un asiento en el poderoso Consejo de Seguridad de la ONU como miembro

- 1 <https://www.europapress.es/internacional/noticia-costa-pide-ampliacion-consejo-seguridad-onu-incluya-menos-india-brasil-20200926021137.html>
- 2 *Ibidem*.
- 3 <https://www.telesurtv.net/news/onu-asamblea-general-primer-ministro-india-narendra-modi-20200926-0008.html>

INTERNACIONAL



PANORAMA
SEGURIDAD Y DEFENSA



no permanente electo durante dos años a partir del 1 de enero de 2021.

Salvo China, los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU⁴ han expresado su apoyo a la candidatura de India para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.

España es otro país que aspira desde hace décadas a su incorporación al Consejo de Seguridad en reconocimiento a su peso e influencia en el concierto internacional, ello lo fundamenta en que ocupa por derecho propio una silla permanente en el G-20 y varias veces se ha planteado la posibilidad de su incorporación a un G-8 ampliado, donde se encuentran Canadá o Italia con economías ligeramente superiores a la española.⁵

Recordemos que en el año 2019 se hizo una propuesta iberoamericana por una delegación del Parlamento Centroamericano, la que patrocinaba la incorporación de España y México, entre otras naciones, como nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El planteamiento se sustentaba en que se trata de una región con más de 20 Estados Miembros, la que constituye uno de los principales bloques geopolíticos que requiere una presencia permanente en el Consejo de Seguridad.

Brasil, India, Sudáfrica, España, México, son algunos de los Estados que buscan una reforma y ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.



La Unión Europea lanza un nuevo pacto migratorio que refuerza controles y acelera expulsiones

La Unión Europea lanzó su Nuevo Pacto por la Migración y el Asilo, se trata de una difícil y polémica reforma del sistema migratorio que

compromete a todos los Estados Miembros, consistente en un reforzamiento del control de fronteras y los procedimientos y trámites para

4 El Consejo de Seguridad de la ONU está formado por diez miembros elegidos y cinco miembros permanentes: China, Estados Unidos, Francia, Federación de Rusia y el Reino Unido.

5 https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/presidente-sanchez-naciones-unidas_129_6304526.html

el reenvío de migrantes irregulares a sus países de origen. La propuesta deja de lado la idea de cuotas obligatorias para el reparto de la acogida de refugiados y plantea un sistema voluntario con varios niveles de solidaridad con los países con mayor presión migratoria. También apuesta por reforzar la frontera exterior de la UE y agilizar las expulsiones de los migrantes que no logren el estatus de refugiado.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, señaló que el documento representa un equilibrio “justo y razonable” entre “responsabilidad y solidaridad”, haciendo mención que el reciente incendio en el campo de refugiados de Moria, en Grecia, fue “un llamado brutal” a la acción luego de tantos años discutiendo el tema. Cinco años después de la enorme crisis migratoria de 2015, este nuevo conjunto de normas establece que aquellos países que no deseen recibir demandantes de asilo en caso de una enorme oleada migratoria deberán en cambio asumir la responsabilidad en el procedimiento de reenvío o “retorno patrocinado”

de esas personas a los países de origen. Esta es una forma de sortear la persistente negativa de países como los del grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia) a acoger a solicitantes de asilo, y que resultó en el incumplimiento de las cuotas de reubicación decididas después de 2015.⁶ El resultado es una propuesta que defiende la necesidad de una política “solidaria” pero que se sustenta en el refuerzo de la frontera exterior –con más peso para la guardia de fronteras Frontex– y en dar un impulso a la cooperación con terceros países y mejorar los procedimientos europeos.

Sin duda que el proceso señalado no ha estado exento de dificultades y discusión sobre el modo y forma que viven estos procesos de migración los países de primera línea (solidaridad) y los que están en la segunda (responsabilidad). Las críticas de organizaciones humanitarias que acusan presiones de países del bloque por reducir el número de personas que reciben protección en Europa y xenofobia entre otros calificativos, han estado presente en su accionar.⁷



Fuente: <https://newsweekespanol.com/>

6 Fuente: <https://newsweekespanol.com/2020/09/union-europea-nuevo-pacto-migratorio/> Publicado por: Newsweek México
 7 Más información ver: <https://newsweekespanol.com/2020/09/union-europea-nuevo-pacto-migratorio/> Publicado por: Newsweek México

CJE recibe Condecoración Gran Cruz del Mérito Militar por parte del Reino de España¹

La más alta condecoración en tiempos de paz que entrega el Ejército de Tierra de España, "Gran Cruz del Mérito Militar con distintivo blanco", recibió el Comandante en Jefe del Ejército, GDE Ricardo Martínez Menanteau, por parte del embajador de dicho país en Chile, don Enrique Ojeda Vila, en reconocimiento a su contribución al fortalecimiento de los lazos entre las instituciones castrenses de ambos países.

En la embajada de España, y ante la presencia de ministro de Defensa Nacional, Mario Desbordes J., el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, general del aire, Arturo Merino N., el jefe del Estado Mayor Conjunto, vicealmirante, Rodrigo Álvarez A., subsecretario de Defensa, Cristian de la Maza R., y representante de la Armada, el general Martínez recibió la condecoración que obedece a un Real Decreto propuesto por la ministra de Defensa Margarita Robles F. y con el apoyo del jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra de España, general de Ejército Francisco Javier Varela Salas y que autoriza Su Majestad, el rey don Felipe.

La condecoración, cuya tradición histórica data de 1864, se concede por mérito, trabajo y acciones distinguidas que se realizan durante la prestación de un servicio o misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas o relacionadas con defensa. En particular, entre los ejércitos de España y Chile ha existido igualmente una relación de continuidad e incremento de los lazos de cooperación internacional e intercambio profesional.

1 Boletín Institucional del Ejército de Chile N° 6708/395 de 29 septiembre 2020.

NACIONAL



PANORAMA
SEGURIDAD Y DEFENSA



Lo anterior es reconocido en la persona del Comandante en Jefe del Ejército de Chile, lo que fue expresado por el embajador español

como un reconocimiento a la relación bilateral existente entre ambos ejércitos y países amigos.



Fuente: www.ejercito.cl

Chile-Argentina: ejércitos amigos afianzan lazos con ejercicio académico²

Durante la segunda semana del mes de septiembre se desarrolló en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESG), el Ejercicio de Alumnos 200 "Teniente Primero Roberto Estévez", el que tiene por finalidad realizar un período práctico profesional para que los oficiales puedan alcanzar el grado de especialistas en Conducción de Organizaciones Militares y dar la posibilidad de integrar todas las materias impartidas durante el ciclo académico. El Ejercicio contó con la participación de los profesores extranjeros de países amigos como Brasil, Ecuador, Paraguay y Chile, representado por el teniente coronel Raúl

Rosas Á., quienes contribuyen durante todo 2020 en la formación y preparación de los alumnos de la Escuela de Guerra.

Sobre la importancia y valor de la participación del Ejército en este proceso de formación al otro lado de la cordillera, el teniente coronel dice que *"llevamos más de 15 años siendo parte del proceso de formación de los futuros oficiales de Estado Mayor del Ejército Argentino y, sin duda, constituye un honor ser parte de ese proceso y contribuir con nuestra experiencia en diversas etapas de su formación"*.

2 Boletín Institucional del Ejército de Chile N° 6708/390 de 24 de septiembre 2020.



Esta relación entre ejércitos amigos, no solo se ve en este curso, sino que también en diversos seminarios, asignaturas, operaciones interagenciales e internacionales, como lo es la Fuerza de Tarea Cruz del Sur, permitiendo el intercambio de experiencias entre ambos países.

Para el alumno del Ejercicio de Alumnos 200, mayor Jorge Gómez P., la presencia de profesores extranjeros ha permitido alcanzar las competencias necesarias para obtener un enfoque superior sobre un tema complejo como lo son los asuntos civiles. *"En el ejercicio, los profesores de ejércitos amigos han contribuido en nuestra preparación como futuros oficiales de Estado Mayor, transmitiendo sus conocimientos y experiencia relacionada con las operaciones de asuntos civiles, aspecto fundamental y que no puede ser descuidado por el comandante y el Estado Mayor durante el proceso de planeamiento de las operaciones militares"*, explicó el mayor argentino.

A su vez, el director de la ESG, coronel Óscar Roberto Armanelli., quien fue en 2004 alumno de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, *"poder contar con la presencia de profesores invitados y agregados militares de Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay, que accedieron a acompañarnos en tan grata misión, ha sido un cierre de oro para el desarrollo de la actividad. Doble orgullo para mí, que el Ejército de Chile haya participado con el teniente coronel Rosas, representando a mi querido Chile, país que me recibió y aportó en mi formación profesional de soldado como alumno y profesor de Geopolítica de la ACAGUE"*.

En el transcurso de esta actividad, también fueron invitados a presenciar las actividades de entrenamiento de los cuarteles generales el agregado de Defensa y Militar de Chile en Argentina, brigadier Alejandro Ciuffardi K., junto a los agregados militares de países con los cuales la Escuela Superior de Guerra mantiene un contacto estrecho a través del intercambio de alumnos y profesores.



Fuente: www.ejercito.cl

Hybrid Warfare: resurgence and politicisation

Autor: Ofer Fridman

Cantidad de páginas: 288

Edición original: Oxford University Press, agosto de 2018

ISBN 9780190877378

Por: Jorge Peña Leiva¹

El concepto de Guerra Híbrida se verifica primeramente en un artículo publicado en la revista *Proceedings*, en el año 2005 y en el libro *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars* de los autores Mattis y Hoffman. En esas primeras aproximaciones, se advertía que la superioridad militar de EE.UU. obligaría a los actores estatales y no estatales adversarios a generar una alternativa operativa, que se basaría en abandonar el modo tradicional de hacer la guerra, para buscar una capacidad o algún tipo de combinación de tecnologías y tácticas que les permitiera crear condiciones para obtener una ventaja y oportunidad comparativa sobre la capacidad militar de EE.UU. de dominar el campo de batalla. Este tipo de amenaza no se encontraba en la clasificación de las amenazas tradicionales, irregulares, catastróficas ni disruptivas, así como tampoco indicaban, serían eficaces ni determinantes las modalidades desarrolladas de Dominio Rápido, Ataque de Precisión, Dominio de la Información o la No linealidad del Campo de Batalla.

A partir de la potencial ineficacia de estos conceptos, es que la maniobra híbrida persigue dominar el arte opera-

1 General de División (R), Oficial de Estado Mayor, con estudios militares en el Reino Unido, Doctor (C) en Estudios internacionales en el Instituto Avanzado de la Universidad de Santiago, Master of de Art en International Security otorgado por la Universidad de Georgetown, Magister en Planificación Estratégica otorgado por la Academia de Guerra, con estudios de posgrado en Comunicaciones Estratégicas por la Universidad Diego Portales y estudios en el programa National and International Security Harvard University y en el programa de Alta Dirección Estratégica (PADE) de la Universidad de los Andes.



RESEÑA DE
LECTURAS
RECOMENDADAS



cional sin restricciones a base de sobrepasar las fronteras y las leyes cognitivas y morales de la guerra que sustentan el pensamiento de defensa de los países occidentales. Así, explotan hábilmente las limitaciones legales y éticas impuestas a las fuerzas occidentales. Entre estas se incluyen las reglas de enfrentamiento (reglas de uso de la fuerza), la voluntad política, la cobertura del conflicto por los medios de comunicación, las tradiciones militares, las normas de la guerra, como también los límites cognitivos y geográficos. Así, las líneas entre elementos regulares, irregulares y criminales se difuminan y se vuelven indistinguibles. En otras palabras, se implementa una línea difusa entre actos legales de protesta y actos ilegales de violencia y actos criminales, los que además se pueden negar de forma plausible evitando responsabilidad de líderes. Paralelamente, se produce una erosión de la confianza entre la población y las autoridades, élites e instituciones, especialmente las fuerzas militar y pública.

Sin ir más lejos, el año 2017 esta misma revista publicó un artículo relativo sobre el tema, impulsado por la relevancia y necesidad que habíamos observado en el Estado Mayor General del Ejército de seguir su estudio, ya que presentaría un modo de lucha y amenaza probable a nuestros intereses.

Bajo este contexto encontramos el análisis de Ofer Fridman,² quien es el autor de este interesante y documentado libro que se recomienda

su lectura. En su trabajo desarrolla un estudio metodológico de la *Guerra Híbrida* o *Grividnaya Voyna*, en su versión occidental el primero y rusa en el segundo.

Con el uso de fuentes primarias, explica de dónde proviene la noción de guerra híbrida y cómo la doctrina de EE.UU. y de Rusia presentan una aproximación diferente. El trabajo responde por qué y cómo se desplegó y politizó su empleo en la Guerra de Ucrania de 2014 por parte de los rusos, como un buen caso de estudio. Describe así claramente la idea de combinar la fuerza militar con otros recursos no militares para minar la voluntad de lucha de un oponente, principio tan antiguo como la guerra misma, sin embargo aprovechando hoy las tecnologías disruptivas, los medios de comunicación y el margen de acción que ofrecen las sociedades democráticas, esta multiplica su capacidad operativa y sale de los márgenes estrictamente militares.

Según Fridman, pervive la idea generalizada en Estados Unidos y Europa, que la Rusia de Vladimir Putin ha desatado una *Grividnaya Voyna* contra Occidente. Indica en su relato que el concepto híbrido cubre todas las formas de asalto, para lo cual se llevan a cabo ciberataques, propaganda dirigida, el empleo de voluntarios rusos que aparecen en Ucrania sin insignia, una importante ayuda a los partidos marginales de la oposición, combinado todo con amenazas militares. Fridman no niega que Rusia implementa este tipo de acciones, no

2 Es Director de Operaciones del Centro Real de Comunicaciones Estratégicas del Reino Unido e investigador del Departamento de Estudios de la Guerra del King's College de Londres. Tiene los grados de Bachelor of Arts en Historia Militar y Estudios de Seguridad de la Universidad Hebrea de Jerusalén, Master of Arts en Contraterrorismo y Seguridad Nacional del Centro Interdisciplinario Herzliya (IDC), y es PhD. en Política de la Universidad de Reading, Reino Unido. Sus intereses de investigación incluyen la estrategia militar y teorías de transformación militar, las bajas civiles en conflictos armados, cultura y estrategia militar rusa, medios y métodos no militares en conflictos contemporáneos y comunicaciones estratégicas en relaciones internacionales.



obstante busca clarificar los malentendidos que rodean el concepto en sí, ya que es un término confuso, mal utilizado y abusado.

Mediante el examen y la comparación de los enfoques utilizados por Occidente y Rusia, Fridman evidencia cuán diferente piensan ambas partes. Estados Unidos, en particular, tiene una perspectiva intensamente práctica que busca ideas y conceptos tangibles y ejecutables. Esto conlleva una tendencia a concentrarse en los niveles tácticos y operativos. En contraste, los rusos parecen valorar el desarrollo de marcos teóricos más amplios que parecerían tener una tendencia hacia una mentalidad más estratégica, unificando acciones en un amplio espectro.

Sobre esta última parte y específicamente en relación a la Información/Desinformación, elemento de lucha fundamental en los conflictos híbridos, Fridman señala que derivado de un análisis del vasto alcance de la literatura conceptual y analítica rusa sobre la *guerra de la información* publicada durante las últimas décadas, esta muestra que las ideas principales se pueden dividir en dos grupos generales.

Un grupo que se centra en la guerra de la información como un conjunto de métodos y técnicas que se utilizan para lograr poder, capital e influencia pública.

Los defensores de este enfoque ven la guerra de la información como un fenómeno muy antiguo: la manipulación de la información para lograr ciertos objetivos políticos, económicos o de otro tipo. Sin embargo, afirman que debido a los procesos de globalización e integración y a la revolución de la información que se viene produciendo en las últimas

décadas, las guerras de la información se han convertido en una forma más prevalente y preferible de lograr objetivos políticos en las relaciones internacionales. Al integrar varios métodos y técnicas desarrolladas para su uso en la política y los negocios, y al combinar los campos de la psicología, la sociología, la política, el marketing y otros, estos académicos están intentando desarrollar una comprensión conceptual más claramente definida de la guerra de la información en el siglo XXI como un fenómeno general que prevalece en las realidades políticas, sociales y económicas.

El segundo grupo, adopta una postura más ideológica, afirmando que la guerra de información es un método utilizado explícitamente por Occidente para socavar a Rusia. Por un lado, los defensores de este enfoque están de acuerdo con la definición general de guerra de información como un medio no militar. Método utilizado para lograr objetivos políticos, derivado que durante toda la historia de la humanidad, la guerra de la información ha sido la principal herramienta de la política global para lograr el poder espiritual, político, financiero y económico en el mundo.

En general, el libro de Fridman entrega fundamentos sólidos sobre esta modalidad de conflicto, para una mejor comprensión y estudio en general y para quienes se desempeñen en las áreas de investigación, docencia y doctrina. El valor de este libro radica principalmente en su intento de examinar las raíces del conflicto híbrido y una mejor comprensión del complejo entorno estratégico actual, particularmente en que la línea de lo estrictamente militar ha sido traspasada y en que el dominio de la información, real, irreal y dirigida es vital.

Hasta hoy solo se encuentra el libro en idioma inglés, sin embargo también se puede adquirir en formato digital, con lo que puede traducirse a través de traductores online para aquellos que prefieran abordarlo en español.

Greed is Dead: Politics After Individualism

Autores: Paul Collier y John Kay

Cantidad de páginas: 208

Edición: Penguin Random House UK (2020)

ISBN: 9780241467954/9780141994178

Por: Daniela Briones Riveros¹

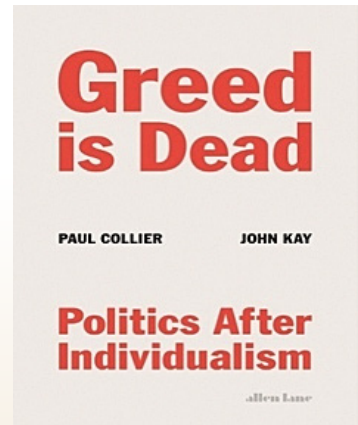
Parece ser una percepción general que el actual modelo de desarrollo político-económico no es suficiente por sí solo para lograr el progreso. En consecuencia, se percibe como necesario actuar para que el bienestar sea extensivo para todos, bajo el supuesto de que el progreso no solo debe ser cuantitativo sino que cualitativo.

En este orden de ideas se inscribe el último libro de los afromados economistas británicos John Kay y Paul Collier (autor de "The bottom billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It"). Para ellos, este libro es pertinente dado el contexto actual marcado por el coronavirus, donde se presenta una combinación paradójica entre distanciamiento social y la percepción de que es necesario unirse ante una crisis nacional.

Lo anterior, destaca el valor de la solidaridad que hemos atestiguado en el contexto pandémico y que también debe estar presente en los tiempos normales.

Los dos temas de incertidumbre radical y cohesión social son centrales en el libro: para los autores el problema es que ha existido una confianza desmedida en el poder de los modelos

1 Cientista Política de la Universidad Diego Portales (UDP), Magister en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), MSc in Inter-American Defense and Security del Inter-American Defense College (IADC). Actualmente se desempeña como Analista en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército de Chile.





para entender el mundo, que ha redundado en una confianza extrema en estos por parte de los tomadores de decisiones. Igualmente, el auge del individualismo ha debilitado la capacidad de la sociedad de trabajar juntos por un propósito común. La combinación de individualismo y confianza excesiva de los líderes ha dañado las sociedades, entonces este libro pretende mostrar cómo revertir esta situación.

Si este es el panorama ¿por qué Collier y Kay sostienen que la codicia está muerta? Lo que esto significa es que el individualismo extremo (que se manifiesta tanto en el nivel político como en las redes sociales) ya no es defendible intelectualmente. En su análisis, el auge del ego (donde todo es sobre mí) falla en reconocer los fundamentos de la humanidad: nuestra naturaleza nos otorga la capacidad única de correspondencia o mutualidad, sin la cual no se podría haber llegado al estado de desarrollo actual.

Considerando que una sociedad saludable es una red de actividades cooperativas y obligaciones mutuas implícitas, la calidad de estas relaciones son las que hacen la diferencia entre las sociedades que prosperan y en las que prevalece la discordia.

Las casi 200 páginas del libro, se organizan en tres partes subdivididas en 12 capítulos en total. La primera parte se titula “El triunfo del individualismo”, y analiza cómo la codicia ha permeado la esfera de la economía, pues la lógica del mercado referida a la maximización de las utilidades se habría traducido en todos los otros aspectos de la vida. En un nivel general, el comportamiento no cooperativo ha tenido como consecuencia el establecimiento de medidas de control basadas en la dualidad incentivos/castigos. Así, el bienestar

general se entiende como la sumatoria de los intereses individuales.

Collier y Kay también se refieren al ámbito de los derechos. Por medio de una revisión teórica concluyen que muchas veces se exigen privilegios pero no se asumen las obligaciones hacia los demás. Del mismo modo, sostienen que es necesario contar con sistemas legítimos en los cuales prevalezca el sentido de comunidad, y donde el Estado entregue derechos básicos como la educación y la salud, pero también regule otras formas de provisión de prestaciones sociales.

La segunda parte se denomina “Gobierno: síntomas de angustia” y presenta el diagnóstico de los autores respecto al impacto del individualismo y la codicia en la configuración de la arquitectura estatal. Sostienen que la habilidad del mercado de lograr resultados coordinados para la provisión de bienes y servicios es uno de los supuestos clave de la economía.

Sin perjuicio de ello, el sistema de mercado ha contribuido a la prosperidad de los países más ricos porque para funcionar requiere altos niveles de confianza, cooperación y cohesión social. Esta estabilidad se logra por medio de Estados efectivos que, según Collier y Kay, *“hacen las cosas que los individuos y las comunidades no pueden hacer bien, pero que no hace las cosas que el Estado no puede hacer bien”*. El problema es que la mayoría de las personas no confían que esta tarea puede ser cumplida, lo que se ha traducido en una percepción de baja representación ciudadana por parte de los partidos políticos de los diferentes sectores y, en consecuencia, han surgido líderes carismáticos.

Luego de este análisis de los ámbitos económico y político, los autores afirman que la sociedad se



ha visto afectada por la pugna entre los individuos y el Estado, por eso la tercera parte se aboca a la "Comunidad" considerado como el elemento unificador faltante. Desde su perspectiva, los humanos no son seres egoístas que solo buscan maximizar sus beneficios, sino que pretenden realizarse y ello deriva ampliamente de su interacción con otros (familia, amigos, trabajo y otras formas de asociación). Además, afirman que la capacidad de agencia no está polarizada entre el individuo y el Estado, sino que la sociedad civil se constituye de un a red de actividades que facultan el bienestar sobre la base de valores y normas compartidas.

Las comunidades exitosas requieren comunicación para lograr sus propósitos comunes, debiendo inculcar un sentido de pertenencia que, por ejemplo, permita hacer ciertos sacrificios hoy para construir un mejor futuro. No obstante, la complejidad del mundo moderno requiere "redes de redes" construidas sobre instituciones robustas que promuevan el pluralismo y la disciplina. Vale decir, que no estén cooptadas por intereses sectoriales, donde los representantes efectivamente conozcan las inquietudes de sus representados y existan oportunidades de participar en el proceso de construcción de un propósito común.

En el ámbito económico, Collier y Kay resaltan la importancia de la comunidad pues esta funciona gracias a la cooperación de bloques más

pequeños que forman una gran cadena. Si bien hay una jerarquía entre estos, considerando actores estatales y privados, para ser efectiva debe ser estructurada con un modelo *bottom-up* y no solamente impuesta de arriba hacia abajo, con foco en la descentralización por medio del fortalecimiento del mercado de trabajo local. Los autores se definen como comunitaristas y economistas, y su argumento central es reconciliar las comunidades con la economía. No ven una tensión inherente entre comunidad y mercado, pues estos últimos pueden funcionar efectivamente solamente cuando hay cooperación.

Según Collier y Kay, las relaciones entre las personas pueden ser cooperativas o competitivas, y cada una de estas pueden ser constructivas o destructivas... y en los últimos dos siglos hemos realizado todo esto en una escala sin precedentes. Sin embargo, el Coronavirus parece haber acelerado el momento en que las comunidades se reafirman así mismas.

En definitiva, este libro será de interés para todos aquellos que quieran conocer nuevas perspectivas, basadas en la teoría, ejemplos políticos y culturales contemporáneos, sobre cómo construir sociedades más saludables y Estados más robustos en la incertidumbre que caracteriza nuestros tiempos. Más que nada es un llamado a recordar que el hombre es un animal político y, por ende, social.



NORMAS EDITORIALES

La revista *Escenarios Actuales* es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente, es una publicación trimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Actualmente solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde los sitios web de forma íntegra (www.cesim.cl y www.ejercito.cl), así como también se publica en twitter, linkedin y facebook.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como nos interesan los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Temáticas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Escenarios Actuales aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Para reforzar sus objetivos se encuentra incorporada al Catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde de la óptica del resguardo de los intereses del Ejército.

En el caso del que contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben remitir sus trabajos a extension.cesim@ejercito.cl o escenariosactuales.cesim@ejercito.cl,

Cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:



Artículos: Estos deben tener una extensión máxima de 20 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe considerar un resumen de hasta 200 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

Visiones: Estas deberán tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas: Estas deben tener una extensión máxima es de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas de la publicación y el registro de inscripción.

En todos los casos anteriores, el o los autores deben remitir un breve currículum vitae, haciendo referencia a sus grados académicos, posgrados o postítulos, ocupación y lugar en que se desempeñan. Además, se solicita adjuntar una fotografía digital e incluir una dirección de correo electrónico.

Referencias Bibliográficas: Las citas o las fuentes empleadas deben ser numeradas consecutivamente y seguir el siguiente formato: apellido, nombre, *título*, ciudad, casa editorial, año de edición, p. (página)/pp. (páginas).

Ejemplo de libro: WILHELMY, Manfred *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 45.

Ejemplo de artículo: ABELLÁN, Joaquín "Historia de los conceptos e historia social", en S. Castillo, *La historia social de España*, Ed. Siglo XXI de España, 1991, p. 48.

Para monografías: APELLIDO (S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. *Título de la publicación seriada* (año).

Para ponencias: APELLIDOS (S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO (S), Nombre. *Título de la obra completa*. Responsabilidad secundaria. N° de edición. Lugar: editorial, año publicación. Serie. ISBN.

Para los documentos electrónicos: Responsable principal. Título (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES

BANDERA Nº 52, SANTIAGO DE CHILE.
TELÉFONO: (56) 2 2668 3800
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL



BÚSCANOS COMO CESIM_CHILE
WWW.CESIM.CL