

# Escenarios Actuales

---



---

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES  
EJÉRCITO DE CHILE

Año 23, N° 2, septiembre, 2018  
ISSN 0717-6805

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>.*

# Escenarios Actuales

## Contenidos

### Editorial

..... 3

### Artículos

Realidad del multilateralismo: entre la permanencia y el cambio  
Guido Larson Bosco ..... 5

Las actividades ciberelectromagnéticas: un combate invisible  
Mayor Osvaldo Alaniz Miranda ..... 15

El proceso de transición de las FARC-EP  
Florencia Cánepa Guenze ..... 25

*Shocks* en la economía brasileña y sus posibles impactos sobre  
Chile y Latinoamérica  
Ulisses Ruiz de Gamboa / Bruno Vendruscolo ..... 37

### Visiones

Evolución de la relación civil-militar desde los '90  
GDD Carlos Molina Johnson ..... 49

### Actividades Académicas del CESIM

..... 54

### Panorama Internacional: Seguridad y Defensa

Efemérides ..... 59

Noticias internacionales ..... 60

### Reseña de Lecturas Recomendadas

..... 63

### Normas Editoriales

..... 67

#### COMITÉ EDITORIAL

Director de la revista  
General de División Iván González López  
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Editora  
María Ignacia Matus Matus  
Jefa del Área Extensión Académica

Asesor de contenidos  
Coronel Marco Maturana Mena  
Asesor estratégico del Área de Extensión Académica

#### CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros Martín  
Director del *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, España

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

Dr. Raúl Benítez Manaut  
Investigador de la *Universidad Nacional Autónoma de México*

M.A. Verónica Neghme Echeverría  
Académica de la *Universidad Diego Portales*

Dra. Ximena Fuentes Torrijo  
Académica de la Facultad de Derecho de la *Universidad  
de Chile*

General de División John Griffiths Spielman  
Doctor en Estudios Americanos

Dr. Ricardo Israel Zipper  
Académico de la *Universidad Autónoma de Chile*

Dr. Carlos Malamud Rikles  
Académico del *Real Instituto Elcano*, España

Dr. Ricardo Riesco Jaramillo  
Académico del Instituto de Historia de la *Universidad San  
Sebastián*, Chile

Coronel Luis Rothkegel Santiago  
Jefe del Área de Estudios e Investigaciones del *Centro de  
Estudios e Investigaciones Militares*, Chile

Dr. Ángel Soto Gamboa  
Académico de la *Universidad de los Andes*, Chile

PhD. Iván Witker Barra  
Académico de la *Academia Nacional de Estudios Políticos y  
Estratégicos*, Chile

Área de Estudios e Investigación: 2 2668 3835

Área de Extensión Académica : 2 2668 3832

Biblioteca: 2 2668 3839

CESIM

Bandera N° 52, Santiago de Chile

email: [extension.cesim@ejercito.cl](mailto:extension.cesim@ejercito.cl)

[escenariosactuales.cesim@ejercito.cl](mailto:escenariosactuales.cesim@ejercito.cl)

[www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)

Escenarios Actuales, año 23, septiembre, N° 2, 2018  
ISSN 0717-6805



# EDITORIAL

---

El rápido devenir del escenario mundial ha impulsado que la cooperación, y con ello las relaciones internacionales sean cada vez más necesarias para afrontar los actuales desafíos. Sin embargo, también presenta obstáculos, en virtud de los propios intereses de los Estados, muchas veces contrapuestos, contexto en el cual periódicamente surgen cuestionamientos a las instancias multilaterales y su eficiencia.

Por consiguiente, el primer artículo de esta edición, “Realidad del multilateralismo: entre la permanencia y el cambio”, tiene por objeto analizar este fenómeno donde interactúan diversos elementos y actores. Asimismo, y derivado de lo anterior, es que cada vez se hace más necesario determinar y/o acotar la esfera del multilateralismo para efectuar este análisis, entendiendo la multiplicidad de organismos que existen en la actualidad.

En este sentido, Guido Larson profundiza sobre estas distintas variables que han complejizado las relaciones que se gestan en esta práctica internacional, y que han venido, finalmente, delineando el sistema internacional contemporáneo, entre las que se pueden mencionar los intereses nacionales, percepciones, agendas políticas domésticas, entre otras.

Continuando en el ámbito mundial, el siguiente tema hace alusión a una problemática especialmente contingente, como es el ciberespacio. En esta oportunidad, será tratado desde una perspectiva militar, dejando de manifiesto cómo sus implicancias han impactado el quehacer de la defensa y, por consiguiente, el militar.

En “Las actividades ciberelectromagnéticas: un combate invisible”, el mayor Osvaldo Alaniz explica este nuevo concepto de empleo militar, basado en la integración de las operaciones de guerra electrónica y las ciberoperaciones. Lo anterior, producto de los últimos conflictos armados, en donde esta dimensión ha adquirido mayor relevancia, y del impacto que han tenido los ciberataques, todos fenómenos que han derivado en un nuevo campo de batalla que plantea permanentes desafíos.

En el plano regional, el siguiente artículo, “El proceso de transición de las FARC-EP”, presenta una síntesis y actualización de los principales elementos que han marcado la desmovilización de las otrora Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular, tras el histórico proceso de negociación de paz que se desarrolló.



Florencia Cánepa efectúa un recorrido desde el surgimiento hasta la transformación del movimiento, a fin de comprender cómo se está materializando el tránsito desde la clandestinidad hacia la vida civil, así como cuáles son los principales retos que el país debe afrontar en este profundo cambio que enfrenta la guerrilla, siendo la reinserción a la sociedad civil, vital para el éxito de un proceso de paz sostenible en el tiempo.

El último artículo de esta edición, “Shocks en la economía brasileña y sus posibles impactos sobre Chile y Latinoamérica”, está dedicado al análisis económico en el marco de la interacción e intercambio que tiene Brasil en la región.

En este contexto, Ulisses Ruiz de Gamboa y Bruno Vendruscolo describen en primera instancia el actual estado de situación en relación a la participación que tienen los países, función del PIB y, posteriormente, profundizan en los distintos escenarios en que vaivenes de la economía brasilera pueden impactar la economía de los otros países de la región.

En la visión de este número, el GDD Carlos Molina aborda brevemente la “Evolución de la relación civil-militar desde los ‘90”, mediante la cual resalta los principales elementos que contribuyeron en este relevante proceso histórico, considerando aspectos doctrinarios, normativos y político-sociales.

El CESIM agradece a los colaboradores de esta edición, quienes, con su trayectoria y conocimientos, entregan enfoques actualizados sobre temáticas atingentes a nuestro quehacer profesional, contribuyendo de esta forma a comprender el entorno nacional e internacional que incide en el ámbito de la seguridad y defensa. Invitamos a nuestros lectores a conocer las publicaciones que elabora el Centro de Estudios, las que se encuentran disponibles íntegramente en nuestro sitio web ([www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)).

DIRECTOR CESIM



# Realidad del multilateralismo: entre la permanencia y el cambio

Guido Larson Bosco\*

## Resumen:

*La práctica multilateral ha estado sujeta a críticas durante el último tiempo; pero estas se concentran, casi con exclusividad, en instancias multilaterales puramente políticas, pasando por alto esfuerzos multilaterales circunscritos a otras categorías. Asimismo, la orientación que tiene el sistema internacional dependen de una interacción compleja entre fenómenos que escapan a la voluntad de los Estados, y realidades internas de los propios actores internacionales. Este trabajo analiza el presente del multilateralismo enfatizando las complejas relaciones dadas en el sistema internacional.*

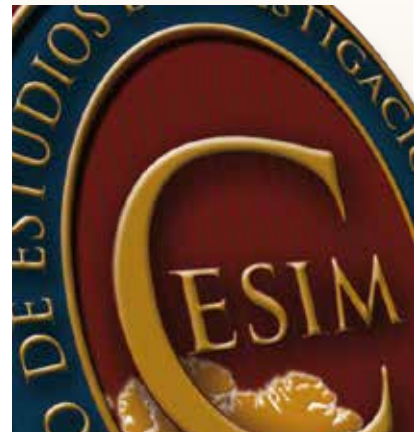
## Summary:

*The multilateral practice has been subject to criticism during the last few years; but these are concentrated, almost exclusively, in purely political multilateral instances, bypassing multilateral efforts circumscribed to other categories. Likewise, the orientation of the international system depends on a complex interaction between phenomena beyond the control of the States, and internal realities of the international actors themselves. This paper analyzes the present of multilateralism; emphasizing the complex relationships given in the international system.*

Hace casi 30 años, el importante politólogo internacional Robert O. Keohane definía multilateralismo como la “práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de arreglos ad hoc o mediante instituciones”<sup>1</sup>. En base a esa simple definición, el contenido de un arreglo multilateral puede ser casi infinito, pudiendo referirse a cuestiones de orden económica, militar, medioambiental o científica, y permitiría los más diversos mecanismos institucionales para efectos de coordinación. De acuerdo al llamado *Libro Anual de Organizaciones Internacionales*, publicado

\* Licenciado en Filosofía y Cientista Político, Universidad Gabriela Mistral. Diplomado en Humanidades, Universidad Adolfo Ibáñez. Máster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Universitario. Actualmente se desempeña como Director del Instituto de Humanidades de la Universidad del Desarrollo. guidolarson@gmail.com

1 KEOHANE, R. (1990). “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, Vol. 45, Nº 4, Multilateralism: Old & New, p. 731.



### Palabras Clave

Multilateralismo  
Globalización  
Hegemonía  
Estado  
Nacionalismo

### Keywords

Multilateralism  
Globalization  
Hegemony  
State  
Nationalism

por la Unión de Asociaciones Internacionales,<sup>2</sup> existen más de 5.000 organizaciones que pueden caer en el marco de la definición entregada por Keohane, al que se le suman unas 1.200 todos los años (aunque este número incluye también organizaciones no estatales y organizaciones estrictamente privadas). Solo en términos cuantitativos, entonces, pareciera ser que el multilateralismo es un fenómeno completamente extendido y que goza de buena salud.

Sin embargo, frente a esta realidad se han levantado durante mucho tiempo toda una serie de voces críticas que apuntan a diversos vectores del fenómeno del multilateralismo. Unos hacen notar que, en principio, son positivos los esfuerzos de coordinación que ofrecen instituciones internacionales, los intentos estratégicos de multiplicidad de actores del sistema internacional en congeniar cierto tipo de conductas comunes, y que estos sean valores que cabe perseguir; pero que la práctica multilateral debe evaluarse en función de su eficiencia (no intenciones), y que son variados los casos donde los esfuerzos multilaterales agudizan o agravan alguna situación problemática.<sup>3</sup>

Otros mencionan que el multilateralismo es, en realidad, una manera sofisticada de ocultar diferencias de poder interno que se dan en las organizaciones y que, por tanto, aun si hay intención de coordinar políticas nacionales en instituciones internacionales, y aún si eso deriva en comportamientos que, a simple vista, nos parecen el resultado de un esfuerzo para congeniar intereses diversos, lo cierto es que organismos multilaterales ocultan lógicas de poder político donde algunos actores establecen, unilateralmente, su propia voluntad que disfrazan bajo una narrativa de resultados multilaterales.<sup>4</sup>

Finalmente, no hay que ser ingenuo para entender que las agendas políticas domésticas inciden en la percepción de lo que ocurre en el ámbito externo. Los últimos años han servido de plataforma para que diversos grupos políticos de una serie de actores claves traduzcan sus suspicacias, con o sin razón, sobre organismos internacionales e iniciativas multilaterales. Así, por ejemplo, poco después de las elecciones norteamericanas, y en medio de la recordada discusión acerca de los compromisos financieros que tiene Estados Unidos con estos organismos, algunos analistas llamaban al retiro de Estados Unidos de Naciones Unidas diciendo que "*Naciones Unidas es la zona de impacto de islamistas de izquierda totalitarios en su aventura por destruir los principios occidentales y la libertad individual*";<sup>5</sup> mientras otros hacían lo propio con relación a la Unión Europea en un intento por justificar la decisión de Gran Bretaña de llevar a cabo un referéndum y de, finalmente, determinar su salida del bloque,<sup>6</sup> a pesar de que existían multiplicidad de diagnósticos empíricos que alertaban acerca de las negativas consecuencias de esta decisión.<sup>7-8</sup>

En consecuencia, la realidad del multilateralismo es diversa y un diagnóstico apropiado requiere, necesariamente, hacer distinciones en torno a una serie de factores. Por un lado, determinar la esfera específica del contorno multilateral. No es lo mismo una evaluación centrada en organismos multilaterales de carácter científico, que aquellos puramente políticos; o de organismos multilaterales centrados en la conservación de vida animal (como NASCO – North Atlantic Salmon Conservation Organization), de aquellos que fomentan el desarrollo de energía renovable (como IRENA – International Renewable Energy Agency). La lógica interna de estos organismos y la dinámica multilateral que establecen, no parece ser homologable a categorías analíticas equivalentes, con excepción, claro está, de que todos son esfuerzos multilaterales.

Por otro lado, los debates teóricos en torno al multilateralismo llevan, ocasionalmente, a discusiones de orden conceptual que amplían o restringen la definición inicial.<sup>9</sup> Esto no solo en función de circunscribir el debate a las

---

2 Disponible en: <https://uia.org/yearbook>

3 MOSS, T. (2012). "The Crisis of Multilateralism", *The Diplomat*, julio. En: <https://thediplomat.com/2012/07/the-crisis-of-multilateralism/>

4 ÁLVAREZ, J. (2000). "Multilateralism and Its Discontents", *European Journal of International Law* (EJIL), Vol. 11, N° 2, pp. 393-411.

5 MCCARTHY, A. (2017). "Don't Defund the U.N., Just Say 'Go!'", *National Review*, enero.

6 HARVEY & HUBBARD. (2016). "Why Brexit", *Centre for Rural Economy Discussion*, Paper Series N° 35, 2016, Newcastle University, pp. 1-9.

7 EMI. (2016). "The consequences of a British Exit from the European Union", *Policy Position Paper*, mayo.

8 SPRINGFORD, J., (et.al). (2016). "The Economic Consequences of Leaving the EU", *CER Commission*, abril.

9 SAMPSON & WOOLCOCK (ed.). (2003). "Regionalism, multilateralism and Economic Integration: The Recent Experience", *United Nations University Press*, Tokyo, Japón.





iniciativas multilaterales del ámbito económico y político,<sup>10</sup> sino a enmarcarlo en fenómenos aún más amplios como es el proceso de globalización, las relaciones interestatales fundadas en criterios identitarios (como la religión) o las corrientes tipológicas que emergen exclusivamente del mundo académico pero que no tienen resonancia en la vida política.<sup>11</sup>

Así, un examen del multilateralismo requiere de ciertos criterios de aproximación. El solo volumen de organizaciones multilaterales desaconseja acerca de la idea de suponer un criterio unívoco para el análisis de la categoría ‘multilateralismo’. Cabe, más bien, tomar una posición más flexible con vistas a reconocer las diferencias internas de los esfuerzos multilaterales y determinar qué fenómenos –de los muchos que se encuentran en desarrollo en el mundo de hoy– cuentan con capacidad para incidir en la realidad de la práctica multilateral.

Esta posición, de forma implícita, asume varias cosas. Primero, que esta incidencia no es lineal ni equivalente para distintas organizaciones. No solo porque las organizaciones multilaterales (donde, en alguna medida, se concretiza la práctica de coordinación de políticas entre más de dos actores) son entidades complejas, sujetas a lógicas propias y que se ven insertas en contextos históricos que las hacen más o menos susceptibles a fenómenos de distinta naturaleza; sino, fundamentalmente, porque el ecosistema de interacción es uno de carácter retroalimentativo, donde las organizaciones moldean los fenómenos políticos exógenos, pero los fenómenos también moldean a las organizaciones, haciéndose difícil establecer qué es causa y qué es efecto en esta relación. Esto, especialmente, al considerar posiciones que establecen que lo que ocurre en una organización (en términos de su visión estratégica y sus decisiones relevantes) forma parte, en realidad, de ciclos que han venido desarrollándose en el pasado.<sup>12</sup>

En segundo lugar, la naturaleza de las organizaciones multilaterales parece definir de forma crítica su relación ante fenómenos políticos mundiales. Esto porque encontramos casos como los de la UE que contienen mecanismos supranacionales que sugieren incidencias más concretas respecto de las políticas que se aplican en distintos países miembros; pero que, al mismo tiempo, reflejan problemas profundos en torno a la capacidad que tienen estas organizaciones de solventar principios políticos que se consideran preferibles (como la democracia, globalización y soberanía). De hecho, en un libro muy comentado en los últimos años, el economista turco Dani Rodrick, manifiesta su suspicacia respecto del modelo actual, en tanto la globalización parece requerir de los Estado-Nación un grado de flexibilidad y autonomía que hoy no están teniendo: “*el talón de Aquiles de la economía global no es la falta de cooperación internacional. Es el fracaso en reconocer la total implicancia de una idea simple: el alcance de los mercados globales debe estar limitado en su extensión por la gobernanza (en su mayoría nacional)*”.<sup>13</sup> En otras palabras, los esfuerzos multilaterales no solo deben tener en consideración las categorías generales de cooperación entre actores, sino que dentro de ellas hay condicionantes claves que marcan o pueden marcar diferencias entre unas y otras (como organismos con cualidades supranacionales).

En tercer lugar, la experiencia parece indicar que las evaluaciones en torno al multilateralismo no pueden desanclarse de las oscilaciones que, rutinariamente, se experimentan en la historia. Así como previo a su elección, el entonces candidato Barack Obama escribía en la influyente *Foreign Affairs* que “*Estados Unidos no puede enfrentar las amenazas de este siglo solo, y el mundo no puede enfrentarlas sin Estados Unidos. No podemos ni retirarnos del mundo ni forzarlos a la sumisión. Debemos liderar con la acción y el ejemplo*”.<sup>14</sup> Así también, cabe tomar con moderación y escepticismo las voces que

10 KRISHNA, P. (1998). “Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, Nº 1, febrero, pp. 227-251.

11 KANG, Y. (2016). “Development of Regionalism: New Criteria and Typology”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 31, Nº 2, junio, pp. 234-274.

12 LINOS, K. (2004). “How Can International Organizations Shape National Welfare States?”, *Center for European Studies*, Nº 107, pp. 19-20 (“*International organizations shift the axes along which social policies are contested [but] international organizations cannot always shift the relevant time frame – past decisions continue to weigh more heavily than future commitments*”).

13 RODRICK, D. (2012). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Ed. W.W Norton & Co, Inc., New York, p. 250.

14 OBAMA, B. (2007). “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, Nº 4, julio-agosto, p. 4.



auguran el declive del multilateralismo en base a lo que se observa en el presente, no solo porque estas predicciones ya se han hecho con anterioridad y han resultado ser incorrectas en el largo plazo,<sup>15</sup> sino porque la realidad no parece ser una de unilateralismo versus multilateralismo, como si fuesen realidades binarias y excluyentes, sino que es un asunto de ponderación histórica: habrá períodos donde el multilateralismo vaya en declive y que eso venga acompañada de un auge unilateral, y otros donde la cooperación multilateral sea la condición predominante del sistema internacional.

## La política del multilateralismo

Si la práctica de coordinar políticas nacionales se entiende como multilateralismo, entonces el espacio de contenidos que potencialmente puede caer en proyectos multilaterales es enorme. Y si bien, con cierta elasticidad, es posible decir que hay orientaciones políticas (y por tanto de poder) en organismos internacionales muy alejados a primera vista de asuntos políticos (como los mencionados con anterioridad), parece ser que las suspicacias relativas al futuro del multilateralismo tienen que ver con esfuerzos predominantemente políticos o bien en torno a orientaciones estratégicas de actores claves del sistema.

Podría cuestionarse la división implícita entre esfuerzos políticos y no políticos, en parte porque es perfectamente lícito suponer que un proyecto multilateral científico (materias que, ocasionalmente, asociamos más a cuestiones de carácter técnico y donde las lógicas del poder político creemos que se encuentran ausentes), derivan finalmente de decisiones de la autoridad y, por tanto, reflejan en alguna medida una posición política fundada en la ideología o en cuestiones de orden estratégico.

Dependiendo del sector específico del que se trate en esta categoría hay, de hecho, multiplicidad de aspectos que resultan ser de relevancia estratégica para los actores del sistema,<sup>16</sup> pero creo que analíticamente es posible marcar una diferencia, no solo porque la visibilidad de estos esfuerzos palidece en comparación con organismos multilaterales tradicionales, sino porque los primeros parecen encontrarse bajo subordinación de los segundos. Esto quiere decir que los riesgos y desincentivos de romper (o aplacar) con los proyectos multilaterales en estas áreas es muy menor. No solo porque el conocimiento público de estas instancias, organismos y esfuerzos es reducido en términos comparativos, sino porque la legitimidad de la 'ciencia' como disciplina –y por ende como categoría de prácticas multilaterales– cuenta con una inclinación muy positiva en base a algunas encuestas de opinión.<sup>17</sup> Si a esto se suma el hecho que los fondos destinados a investigación y desarrollo científico han venido en constante aumento, y que las proyecciones futuras indican que esta tendencia se mantendrá e incrementará (dependiendo de la región);<sup>18</sup> entonces las prácticas multilaterales en estas órbitas no debieran sufrir alteraciones dramáticas.

Naturalmente, esta afirmación se encuentra sujeta a algunos condicionales importantes. Por un lado, el desarrollo colaborativo de la ciencia puede tornarse instrumental dependiendo de la coyuntura y de cómo algunos actores del sistema balancean sus intereses en base a sus posiciones de poder relativo. En este sentido, por ejemplo, Estados Unidos comprometió los fondos que entrega a UNESCO por cuestiones puramente políticas, aludiendo al supuesto

---

15 IKENBERRY, G.J. (2003). "Is American Multilateralism in Decline?", *Perspectives on Politics*, Vol. 1, N° 3, septiembre, p. 533. Escribía en ese entonces Ikenberry: "muchos observadores ven el unilateralismo actual de EE.UU. como algo mucho más amplio –no una decisión política ad hoc, sino que una nueva orientación estratégica".

16 Piénsese, por ejemplo, en los debates ligados a la biotecnología, la escasez alimentaria o el activismo medioambientalista interno. Ver SCHURMAN & MUNRO. (2011). "Fighting for the Future of Food: Activists Versus Agribusiness in Struggle Over Biotechnology", *Contemporary Sociology*, Vol. 40, N° 4, julio, p. 486.

17 FUNK & RAINIE. (2015). "Public and Scientists' views on Science and Society", Pew Research Center, enero. En <http://www.pewinternet.org/2015/01/29/public-and-scientists-views-on-science-and-society/>

18 No hay que negar que las diferencias pueden, ocasionalmente, ser sustantivas según los datos que entrega UNESCO. Ver: <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>



prejuicio de la organización con Israel y al compromiso profundo que tiene Estados Unidos con dicho país,<sup>19</sup> cuestión que, dicho sea de paso, permea la esfera política de forma inusual.<sup>20</sup> En este caso, la decisión es coyuntural y muy asociada a la presidencia de Donald J. Trump, y aunque es cierto que algunas decisiones políticas pueden transformarse en énfasis permanentes, difícilmente esta lógica pueda aplicarse a todo organismo no político del sistema.

Por lo mismo, el escenario del multilateralismo futuro es complejo, porque sus contornos son muy heterogéneos. Y esto es algo que no siempre se reconoce, ya que la crítica hacia la mecánica multilateral, y hacia el futuro de la práctica, suele obviar la distinción interna que tiene el fenómeno. En otras palabras, los analistas que cuestionan el futuro del multilateralismo<sup>21</sup> lo hacen en base a criterios altamente selectivos, donde el objeto de la crítica parece centrarse en tres elementos: a) el rol coyuntural que tienen los principales organismos multilaterales del planeta en cierta contingencia; b) la estrategia en el ámbito de política exterior que adoptan actores relevantes del sistema internacional (los Estados); c) aspectos de la realidad internacional que, teóricamente, podrían modificar el comportamiento de algunos actores y, por tanto, inclinarlos a moderar, restringir o eliminar los esfuerzos multilaterales.

No es función de este texto indagar en torno a si parece válido seguir un criterio selectivo de análisis. Al fin y al cabo, no hay que negar que las instituciones multilaterales se aglomeran en torno a categorías que de por sí son selectivas y que su conocimiento público depende, en alguna medida, de su rol dentro del sistema. Pero sí remarcar que las discusiones en torno al multilateralismo suelen incluir presunciones tácitas en torno a la naturaleza del objeto que se está analizando, y exclusiones implícitas sobre organismos que, siendo estrictos, caerían dentro de un marco de definición pero que quedan fuera del análisis por cuestiones de ponderación.

En este sentido, la pregunta es si la realidad del multilateralismo puede relacionarse con la presencia, desarrollo o cuestionamiento de las tres categorías críticas a las que suele aludirse cuando se indaga en cambios al sistema internacional; manteniendo obviamente presente que, en rigor, suelen dejarse a un lado las actividades multilaterales que forman parte de criterios de análisis desligados de lo puramente político, pero que, quiérase o no, representan instancias de actividad multilateral.

Pues bien, con relación al rol de organismos internacionales, es importante recordar que las instituciones multilaterales no sustituyen a los Estados como los actores más relevantes en la política mundial.<sup>22</sup> Salvo en términos figurativos o metafóricos, no podemos hablar de los organismos internacionales como realizando acciones en política internacional. Los organismos sirven de plataforma para la interacción entre dos o más Estados, pero son estos últimos los que actúan –en nombre de, bajo el paraguas de– alguna institución multilateral. Esto quiere decir que son los Estados los que van orientando el rol de los organismos y, si bien es cierto que las instituciones generan estructuras que entregan una sensación de organicidad y autonomía, esas estructuras dependen, en último término, de los propios Estados. Piénsese que el mismo Secretario General de Naciones Unidas debe ser electo en base a la nominación que hace el Consejo de Seguridad (órgano conformado por 10 Estados con estatus no permanente y 5 con estatus permanente), y ratificado por la Asamblea General. Así vistas las cosas, las críticas en (a) requerirían forzar en demasía la idea de que las instituciones multilaterales son unidades autónomas con realidad propia, y, en consecuencia, el rol no parece depender de la orientación de una institución entendida como un todo.

---

19 Press Statement, The United States Withdraws from UNESCO, U.S Department of State, Oct. 12, 2017. De acuerdo al artículo II (6) de la Constitución de la UNESCO, el retiro de EE.UU. tendría efecto el 31 de diciembre de 2018, manteniéndose, sin embargo, como Estado observador.

20 Ver, por ejemplo, MEARSHEIMIER & WALT. (2007). *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*, Ed. Taurus, Madrid, 2007. En particular a partir de p. 187.

21 Los cuestionamientos son variados y múltiples, obedeciendo a distintas facetas del multilateralismo. Para una discusión en esta línea ver: KEOHANE, R. (2006). "The Contingent Legitimacy of Multilateralism", *Garnet Working Paper*: N° 09/06, septiembre, pp. 1-24.

22 *Ibidem*, p. 2.



Lo que ocurre en (b) es distinto. Y la razón no debiese ser difícil de entender. Si las instituciones multilaterales dependen de los Estados y si estos, a su vez, definen su política exterior en base a lineamientos dados por la autoridad; entonces es plausible pensar que la estrategia de los Estados con la que se desenvuelven en la realidad internacional pueda ser sujeta a cambios. Sin embargo, no es sencillo determinar la relación entre cambios de estrategia y modificaciones permanentes al sistema.

De acuerdo a algunas teorías racionalistas de política exterior, las características que tiene el sistema son el resultado de esfuerzos de coordinación conscientes. “*Los Estados intencionalmente crean mecanismos de orden para alcanzar intereses específicos comunes, objetivos que no alcanzarían eficientemente, o no alcanzarían del todo, en la ausencia de estos mecanismos de orden*”.<sup>23</sup> Sin embargo, en base a esta misma visión, las características del sistema internacional no se desarrollan en base a políticas unidireccionales, como si los Estados decidieran, *ex ante*, qué tipo de mecanismos construir, qué alianzas alcanzar, que tratados respetar y qué reglas implícitas cabe obedecer; sino que la relación es más compleja, donde necesariamente cabe incluir, por ejemplo, elementos ligados a la política doméstica de los Estados, los intereses particulares que estos puedan tener, los medios a partir del cual se alcanzan los objetivos, y los efectos que tienen las características del sistema que ya se encuentran integrados a él.

Esto quiere decir que el contorno y contenido de la realidad internacional –incluyendo ciertamente la realidad del multilateralismo– sugiere un ejercicio de distribución, en el sentido que, siendo multidireccional la interacción que le da su fisonomía, no es posible decir que la voluntad de un actor, por sí solo, reorienten o mantengan las características del sistema. No obstante, esta distribución es desigual, en el sentido de que habrá aspectos que tendrán mayor valoración objetiva a la hora de determinar los rasgos del sistema completo. Si vamos a un factor como la voluntad de un poder hegemónico, podría decirse que su valorización dentro del sistema (en el sentido de la capacidad que este factor altere al sistema mismo), tendría un peso marginal mayor que, por decir, la política doméstica de los Estados.<sup>24</sup> Es cierto que, desde hace mucho tiempo, hay cuestionamientos a la idea de que la presencia de un poder hegemónico se traduzca en un sistema que ve reflejado los intereses de dicho poder;<sup>25</sup> pero esto, de hecho, juega a favor de la premisa (b) en el sentido de que manifiesta que ciertos aspectos del sistema están sujetos a la voluntad de algunos actores de ese mismo sistema más que otros factores adicionales.

Esto último merece varios comentarios. Por un lado, las teorías de incidencia hegemónica sobre el sistema sobre-representan la relevancia del poder hegemónico. Esto significa que los niveles de ponderación que se le da a un actor se encuentran muy por encima de otro tipo de factores que, en esta continua retroalimentación multidireccional, van dándole forma a las características del sistema. En este mismo sentido, la capacidad de un poder hegemónico de articular la totalidad del sistema tiene límites asociados a la coyuntura, así como también fenómenos menos tangibles (la ideología o la cultura) que, aunque se encuentren dentro de los esfuerzos conscientes, no terminan cayendo bajo esa influencia, incluso si se considera la ausencia de oposición abierta.<sup>26</sup>

Por otro lado, esta posición minimiza las teorías macrohistóricas y traslada la explicación de ciertos fenómenos a la contingencia más inmediata. Así, si pensamos en alguna de las críticas al multilateralismo actual, hay una corriente que asocia la supuesta debilidad multilateral con el surgimiento (o renacimiento) del nacionalismo y del populismo; y esto, a su vez, a la elección de personas como Viktor Orban en Hungría, a la realidad del Frente Nacional en Francia,

---

23 MAZARR (et. al). (2018). *Understanding the Current International Order*, RAND Corporation, Santa Monica, California, p. 32.

24 *Ibidem*, p. 36.

25 SNIDAL. (1985). “The Limits of Hegemonic Stability Theory”, *International Organization*, Vol. 39, N° 4 pp. 579-614.

26 FLORIG, D. (2019). “Hegemonic overreach vs imperial overstretch”, *Review of International Studies*, Vol. 36, N° 4, octubre, p. 1103.



a los partidos de extrema derecha en Alemania y, ciertamente, a Donald J. Trump;<sup>27</sup> pero es importante reconocer que estos no son fenómenos espontáneos y que no puedan explicarse simplemente atendiendo a la coyuntura. De hecho, algunos historiadores especulan que lo observable en el ámbito de la contingencia actual y de los surgimientos de nacionalismos y populismos, forma parte, en realidad, de ciclos más amplios y de la incidencia de fundamentos intelectuales que toman mucho tiempo en madurar.<sup>28</sup> Si la práctica multilateral depende de los Estados, y si bien es cierto que factores como la presencia de un poder hegemónico puede incidir decisivamente en el sistema, la influencia no es absoluta, en particular cuando las decisiones del poder hegemónico dependen de circunstancias que escapan de su voluntad.

Si se piensa en cosas como la crisis económica de 2008-2009, es bastante evidente que sus efectos fueron muy sustantivos. Naturalmente, pensando a nivel socio-económico donde, de acuerdo a cálculos de Naciones Unidas, casi 34 millones de personas pudieron haber perdido su empleo en 2009, registrando una tasa de desempleo de 6,2% a nivel mundial (212 millones de personas desempleadas),<sup>29</sup> y que, además, la situación de crisis tuvo una traducción política muy clara en algunos de los principales países afectados como Estados Unidos;<sup>30</sup> pero la explicación de sus causas necesariamente deben considerar a las instituciones financieras privadas y a las prácticas asociadas a instrumentos como los de obligación de deuda colateralizada.

Tomando en cuenta esta situación, y estableciendo como cierta la hipótesis que la crisis de 2008 tuvo efectos en la política exterior de los países afectados, cabe concluir que una crisis doméstica tuvo un peso crucial para explicar esa transformación. Y, más aún, que esa crisis doméstica no tiene un origen causal en decisiones de la autoridad, sino de actores privados internos. Ahora bien, esta explicación es reduccionista de forma deliberada porque no intenta describir exhaustivamente una crisis que es extraordinariamente compleja y donde, casi por definición, cabría incluir la acción u omisión de toda otra serie de actores; pero lo que intenta remarcar es la idea que, para este caso, hubo eventos que escaparon de la voluntad de los Estados y que modificaron su aproximación a la política exterior.

De forma natural esto nos lleva a (c) ya que, en alguna medida, podrían hacerse extensivos los efectos de un evento como la crisis de 2008-2009 al sistema como un todo, en tanto afecta la realidad de multiplicidad de Estados relevantes del planeta. Pero esto puede ir incluso más allá: los eventos internacionales inciden en las condiciones domésticas de los Estados y en la canalización de demandas ciudadanas que pueden alterar la dirección de la política exterior.

Posiblemente, no hay ejemplo más claro que la guerra civil en Siria y la crisis de refugiados que ocasiona. Si bien un análisis de dicha crisis escapa con creces de los objetivos de este trabajo, cabe recordar que la crisis comienza como un problema interno para Siria, pero que se conectaba con procesos a nivel regional como las llamadas Primaveras Árabes, e incluso con fenómenos naturales como el cambio climático.<sup>31</sup> El resultado, durante la guerra, fue el desplazamiento interno de más de 7 millones de personas y la salida de 5 millones de refugiados,<sup>32</sup> muchos de ellos trasladándose a países adyacentes (Jordania, El Líbano, Turquía), pero otros tanto iniciando un extenso proceso migratorio hacia Europa.

---

27 ELERMAN (*et.al.*). (2016). "European Populism: Trends, Threats and Future Prospects", en <https://institute.global/insight/renewing-centre/european-populism-trends-threats-and-future-prospects> Noviembre. Para una perspectiva histórica general ver ALBERTAZZI & MCDONNELL. (2008). "Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy"; Ed. Palgrave Macmillan, New York.

28 ORSINA. (2016). "La Crisis de la democracia liberal: rasgos de una interpretación histórica", *Cuadernos de Pensamiento Político*, Nº 52, octubre-diciembre, pp. 43-56.

29 UN/DESA. (2010). "World Economic Situation and Prospects 2010"; United Nations, New York, p. 8.

30 DREZNER & MCNAMARA. (2013). "International Political Economy, Global Financial Orders and the 2008 Financial Crisis", *Perspectives on Politics*, Vol. 11, Nº 1, marzo, pp. 155-166.

31 La literatura en torno a la Guerra Civil en Siria crece todos los años. Para una historia sobre sus orígenes y desarrollo consultar YASSIN-KASSAB & AL-SHAMI. (2016). "Burning Country: Syrians in Revolution and War"; Ed. Pluto Press, Londres.

32 *Ibidem*, p. 147 y ss.



¿Cabe decir que este proceso incide en la orientación político-estratégica de estos países? Pareciera ser que sí. Si bien, inicialmente, hubo una política de brazos abiertos, esta tendió a reemplazarse sutilmente por una que establecía restricciones severas para la entrada de migrantes;<sup>33</sup> y que, debido al flujo incremental, sectores de la sociedad comienzan a atrincherarse en base a criterios identitarios, dando pie al espacio de surgimiento de discursos nacionalistas y populistas que presionan para alteraciones en el ámbito de política exterior,<sup>34</sup> incluyendo ciertamente, cuestionamientos a las prácticas de coordinación multilateral, en especial cuando había países que percibían amenazas mayores producto de la migración.

En consecuencia, tenemos que un evento cuyo origen no depende de una potencia hegemónica (o no depende *exclusivamente* de ella), genera efectos que se traducen en circunstancias socio-políticas no previstas y que llevan a alterar las características del sistema, la confianza que existe sobre él y sobre sus instituciones, incluyendo aquellas de foco multilateral. Como lo dice una serie de investigadores en un reciente texto sobre el asunto: *"hay dos potenciales explicaciones para el declive de la confianza hacia la UE, el auge de los populistas euroescépticos y el éxito electoral de partidos de extrema izquierda y derecha. La primera es un antagonismo cultural contra valores progresivos, como el cosmopolitanismo y el multiculturalismo, y un cambio hacia la identidad nacional. La segunda explicación enfatiza inseguridad económica, proviniendo de la globalización, el progreso tecnológico [...] o el agudo incremento del desempleo en Europa (...)"*<sup>35</sup> Esto quiere decir que, aun cuando los Estados operan en base a premisas de poder político, algunos de ellos han logrado construir un sistema de normas y valores compartidos. Pero si esas normas y valores se erosionan, entonces los incentivos de cooperación disminuyen porque se desentienden de los acuerdos macroimplícitos.

Lo interesante, sin embargo, es que la erosión no ocurre en base a pura voluntad consciente, sino que es el resultante de una matriz en donde interaccionan factores como los de crisis domésticas, presiones sociales, intereses de poderes hegemónicos, fenómenos naturales (tipo cambio climático), y muchos otros más; haciendo entonces que la evaluación relativa a las características del sistema y a las prácticas que ese sistema contienen, necesariamente deba ser multifacético y sofisticado. Pero, en el mismo sentido, dado que no sabemos de antemano los efectos exactos que tiene la modificación de uno de los factores integrados en la matriz, tampoco sabemos a ciencia cierta el comportamiento que tendrá el sistema futuro; pero sí sabemos que este es tendiente al cambio e, incluso, a volver a estabilizarse en base a principios de consenso en la medida en que se integren fenómenos que no habían aparecido con anterioridad.<sup>36</sup>

Todo esto quiere decir que, muy posiblemente, la oscilación hacia una postura más unilateral por parte de la potencia hegemónica norteamericana; de la suspicacia en torno a proyectos multilaterales como la Unión Europea, y a la postura menos receptiva en el ámbito de política exterior sobre fenómenos de incidencia (como la migración), no dependen realmente de una crisis del multilateralismo como tal, sino de respuestas momentáneas dadas por la coyuntura y de fisuras que contiene el sistema en temas de alta abstracción, pero que se concentran, fundamentalmente, en las normas y valores en los que los actores creen.

Los autores de un capítulo sobre multiculturalismo, editado por el conocido cientista político Raymond Taras, lo plantean de la siguiente manera: *"a pesar de importantes variaciones [hay] presentemente en Europa un renovado énfasis y explicitud sobre las identidades nacionales en países que no siempre lo habían priorizado"*.<sup>37</sup> Esto se ha visto reflejado

33 FERRIS & KIRISCI. (2016). *"The Consequences of Chaos: Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect"*, Ed. Brookings Institution, The Marshall Papers, Washington D.C., p. 38.

34 CLARK, p. (2015). "The New European Nationalism and the Migrant Crisis", *Stanford Politics Magazine*, noviembre. En: <https://stanfordpolitics.org/2015/11/12/new-european-nationalism-migrant-crisis/>

35 ALGAN (et.al). (2017). *"The European Trust Crisis and the Rise of Populism"*, Brookings Papers on Economic Activity, p. 310.

36 NYE, J. (2012). "The Twenty-First Century Will Not Be a 'Post-American' World", *International Studies Quarterly*, Vol. 56, Nº 1, marzo, p. 216.

37 MODOOD y MEER en TARAS, R., (ed). (2013). *"Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity"*, Ed. Edinburgh University Press, p. 28.



en quiebres con prácticas multiculturales, abandono de programas duales de ciudadanía, despojo de fondos para programas de asistencia que apoyan la diferencia cultural, etc. Y estas cosas, a su vez, dependen de muchos eventos anteriores, algunos de los cuales pueden concentrarse en sucesos contingentes como la crisis migratoria, pero otros que trazan su desarrollo mucho antes, derivando en realidades que pueden ser plurales o multiculturales, pero que han aparentemente comenzado a ser más fragmentadas que en el pasado.<sup>38</sup>

En escenarios así, de cierta inestabilidad social y de tránsito de un modelo de valores a otros, los actores pueden responder de diversa manera, pero una de ellas se enfocaría en un cuestionamiento al sistema, los valores o principios que contiene, la suspicacia en torno a aquellos actores que defienden, precisamente esos valores y, por tanto, a un intento de volcar la voluntad individual a la defensa de intereses también individuales, a la reacción menos coordinada y consultiva sobre las amenazas que se perciben, y a una defensa más directa de la propia autonomía.<sup>39</sup> El resultado, por tanto, es una subrepresentación de instancias que se encuentran en las antípodas de esa voluntad, dentro de las cuales se encuentra la persecución, desarrollo y esfuerzo por prácticas multilaterales.

En definitiva, el multilateralismo como práctica internacional se ve envuelta en críticas que deben depurarse. No solo porque se atribuyen al sistema condiciones de permanencia que no son tales (como la reorientación 'definitiva' hacia el unilateralismo), sino también porque la matriz de incidencia en el comportamiento de los actores y en las cualidades que tiene el sistema, presuponen interacciones sumamente complejas cuyos resultados a largo plazo son difíciles de predecir. Si a esto se suma la integración de fenómenos poco estudiados en el ámbito de las relaciones internacionales, pero cuya relevancia puede ser potencialmente enorme (como las redes sociales, criptomonedas y crecientes procesos de automatización y robotización),<sup>40</sup> nos encontramos con un panorama mucho más incierto de lo que nos gustaría reconocer. Esto implica que los paradigmas relativos a las prácticas de los Estados son cambiantes, razón por la cual el sistema mismo tiene avances y retrocesos en torno a los principios que considera valiosos y preferibles. Lo positivo, dentro de todo, es que los mismos cuestionamientos manifiestan, de forma implícita, la dirección en la que cabría centrar la voluntad.<sup>41</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTAZZI & MCDONNELL. (2008). *"Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy"*, Ed. Palgrave Macmillan, New York.
- ALGAN, Yann (et.al). (2017). *"The European Trust Crisis and the Rise of Populism"*, Brookings Papers on Economic Activity.
- ÁLVAREZ, José. (2000). "Multilateralism and Its Discontents", *European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 11, Nº 2, pp. 393-411.
- CLARK, Philip. (2015). "The New European Nationalism and the Migrant Crisis", *Stanford Politics Magazine*. <https://stanfordpolitics.org/2015/11/12/new-european-nationalism-migrant-crisis/>
- DREZNER & MCNAMARA. (2013). "International Political Economy, Global Financial Orders and the 2008 Financial Crisis", *Perspectives on Politics*, Vol. 11, Nº 1, pp. 155-166.
- ELERMAN, Martin (et.al). (2016). *"European Populism: Trends, Threats and Future Prospects"*. <https://institute.global/insight/renewing-centre/european-populism-trends-threats-and-future-prospects> Nov. 2016.

---

38 TARAS, *op. cit.*, p. 37.

39 STEIN, A. (2016). "The great trilemma: are globalization, democracy and sovereignty compatible?", *International Theory*, vol. 8, Nº 2, pp. 297-340. Se dice, en este sentido, en p. 327 que la "globalización, democracia y soberanía son incompatibles en términos materiales en su forma completa. El resultado de la expansión de la democracia y la globalización continua en un sistema de estados soberanos, ha puesto tensiones y presiones en las tres. La política contemporánea simultáneamente crea fuerzas que apuntan a contener la globalización, limitar la democracia, y reducir la soberanía; y este es el resultado de su incompatibilidad". Obviamente, estas categorías caerían tanto en (b) como en (c) siguiendo nuestra diferenciación analítica.

40 HALLIDAY, F. (2009). "International Relations in a Post-Hegemonic Age", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 85, Nº 1, International Order: Politics, Power and Persuasion (Jn., 2009), p. 46.

41 Sobre cómo el multilateralismo puede profundizar la democracia: KEOHANE (et.al). (2009). "Democracy-Enhancing Multilateralism", *International Organization*, Nº 63, pp. 1-31.



## Guido Larson Bosco

- EMI. (2016). "The consequences of a British Exit from the European Union", Policy Position Paper.
- FERRIS & KIRISCI. (2016). "The Consequences of Chaos: Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect", Ed. Brookings Institution, The Marshall Papers, Washington D.C.
- FLORIG, Dennis. (2010). "Hegemonic Overreach vs Imperial Overstretch", *Review of International Studies*, Vol. 36, Nº 4.
- FUNK & RAINIE. (2015). "Public and Scientists views on Science and Society", Pew Research Center. En <http://www.pewinternet.org/2015/01/29/public-and-scientists-views-on-science-and-society/>
- HALLIDAY, Fred. (2009). "International Relations in a Post-Hegemonic Age", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 85, Nº 1, International Order: Politics, Power and Persuasion.
- HARVEY & HUBBARD. (2016). "Why Brexit?", Centre for Rural Economy Discussion Paper Series Nº 35, Newcastle University, pp. 1-9.
- IKENBERRY, Gilford John. (2003). "Is American Multilateralism in Decline?" *Perspectives on Politics*, Vol. 1, Nº 3.
- KANG, Yoo-Duk. (2016). "Development of Regionalism: New Criteria and Typology", *Journal of Economic Integration*, Vol. 31, Nº 2, pp. 234-274.
- KEOHANE, John (et.al). (2009). "Democracy-Enhancing Multilateralism", *International Organization*, Nº 63, pp. 1-31.
- KEOHANE, John. (1990). "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, Vol. 45, Nº 4, Multilateralism: Old & New.
- KEOHANE, John. (2006). "The Contingent Legitimacy of Multilateralism", *Garnet Working Paper*: Nº 09/06.
- KRISHNA, Pravin. (1998). "Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, Nº 1, pp. 227-251.
- LINOS, Katerina. (2004). "How Can International Organizations Shape National Welfare States?" Center for European Studies, Nº 107.
- MAZARR, Michael (et. al). (2018). "Understanding the Current International Order", RAND Corporation, Santa Monica, California.
- MCCARTHY, Andrew. (2017). "Don't Defund the U.N., Just Say 'Go!'", *National Review*.
- MEARSHEIMIER & WALT. (2007). "El Lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos", Ed. Taurus, Madrid.
- MOSS, Trefor. (2012). "The Crisis of Multilateralism", *The Diplomat*, Jul. <https://thediplomat.com/2012/07/the-crisis-of-multilateralism/>
- NYE, Joseph. (2012). "The Twenty-First Century Will Not Be a 'Post-American' World", *International Studies Quarterly*, Vol. 56, Nº 1.
- OBAMA, Barack. (2007). "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, Vol. 86, Nº 4 (julio - agosto).
- ORSINA, Giovanni. (2016). "La Crisis de la democracia liberal: rasgos de una interpretación histórica", *Cuadernos de Pensamiento Político*, Nº 52, octubre-diciembre, pp. 43-56.
- RODRICK, Dani. (2012). "The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy", Ed. W.W Norton & Co, Inc., New York.
- SAMPSON & WOOLCOCK (ed.). (2003). "Regionalism, Multilateralism and Economic Integration: The Recent Experience", United Nations University Press, Tokyo, Japón.
- SCHURMAN & MUNRO. (2011). "Fighting for the Future of Food: Activists Versus Agribusiness in Struggle Over Biotechnology", *Contemporary Sociology*, Vol. 40, Nº 4.
- SNIDAL. (1985). "The Limits of Hegemonic Stability Theory", *International Organization*, Vol. 39, Nº 4, pp. 579-614.
- SPRINGFORD, John (et.al). (2016). "The Economic Consequences of Leaving the EU", CER Commission.
- STEIN, Arthur. (2016). "The great Trilemma: are Globalization, Democracy and Sovereignty Compatible?" *International Theory*, vol. 8, Nº 2, pp. 297-340.
- TARAS, Raymond, (ed). (2013). "Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity", Ed. Edinburgh University Press.
- U.S DEPARTMENT OF STATE, Press Statement, The United States Withdraws from UNESCO, Oct. 12, 2017.
- UN/DESA. (2010). "World Economic Situation and Prospects 2010", United Nations, New York.
- UNESCO. <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>
- YASSIN-KASSAB & AL-SHAMI. (2016). "Burning Country: Syrians in Revolution and War", Ed. Pluto Press, Londres.





# Las actividades ciberelectromagnéticas: un combate invisible

Mayor Osvaldo Alaniz Miranda\*

## Resumen:

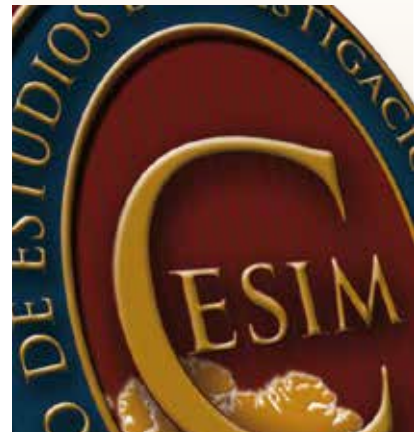
Las actividades ciberelectromagnéticas o CEMA (Cyber Electromagnetic Activities) constituyen el nuevo concepto de empleo militar basado en la integración de las operaciones de guerra electrónica y las ciberoperaciones en forma coordinada, debido principalmente a que el ciberespacio y el espectro electromagnético se encuentran totalmente fusionados e integrados en una gran dimensión a nivel físico y lógico. En él interactúan todos los sistemas de mando y control (C2), los sistemas C4ISR,<sup>1</sup> además de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs) que emplean ambas dimensiones en forma simultánea para transmitir y recibir información en tiempo casi real. En la actualidad, ha cobrado vigencia el concepto de la Batalla en el Multidominio, el que está conformado por una dimensión terrestre, naval, aérea, espacial y del ciberespacio, en el que las fuerzas militares deben prepararse para coexistir y operar en un ambiente cada vez más complejo, incierto, tecnologizado y digital. Este "combate invisible", lo ganarán los que dominen la dimensión física y lógica de las operaciones ciberelectromagnéticas en el campo de batalla digital.

## Summary:

Cyber Electromagnetic Activities (CEMA) is the new concept of military employment based on the integration of electronic warfare operations and cyber operations in a coordinated way, mainly due to the fact that cyberspace and the electromagnetic spectrum are totally merged and integrated into a large dimension at a physical and logical level. In it there is an interaction of control and command systems (C2), and C4ISR systems, as well as Information and Communication Technologies (ICTs) that use both dimensions simultaneously

\* Oficial de Estado Mayor, Ejército de Chile. Magíster en Educación Superior, Universidad Andrés Bello, Licenciado en Educación Superior de la Universidad Católica del Norte, Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia, Profesor Militar de Escuela en Táctica de Telecomunicaciones y Guerra Electrónica en el Ejército de Brasil, Curso de Comandante de Pelotón de Infantería en el Ejército británico y el Communications Electronic Warfare Course en la Universidad de Cranfield en el Reino Unido.

1 Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento.



### Palabras Clave

Guerra Electrónica  
Ciberoperaciones  
Espectro Electromagnético  
Ciberespacio  
Fuerzas Armadas

### Keywords

Electronic Warfare  
Cyber operations  
Electromagnetic Spectrum  
Cyberspace  
Armed Forces

to transmit and receive information in almost real time. At present, the concept of the Battle in the Multi-Domain, which is conformed by a terrestrial, naval, air, space and cyberspace dimension, in which the military forces must prepare to coexist and operate in an increasingly complex, uncertain, technological and digital environment. This "invisible war" will be won by those who dominate the physical and logical dimension of Cyber Electromagnetic operations in the digital battlefield.

## Introducción

Durante los últimos conflictos armados ha cobrado gran importancia la ejecución de operaciones de guerra electrónica<sup>1</sup> y ciberataques en contra de organizaciones estatales, fuerzas militares, infraestructura crítica e incluso en contra de la población civil. Ejemplo de lo anterior, son los ciberataques y ataques electrónicos realizados por las Fuerzas Armadas Rusas en Estonia, Georgia y en la crisis de Crimea. El 15 de marzo de 2016, Rusia a través de un grupo ucraniano prorruso denominado Cyber Berkut realizó ataques DoS<sup>2</sup> contra varios sitios web de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN).

En la actualidad, y según la Communications and Information Agency de la Alianza Atlántica, se estima que cada día se registran cerca de 200 millones de cibereventos sospechosos, de los cuales entre 250 y 300 son ciberataques.<sup>3</sup> En 2015, durante la campaña en Crimea, los rusos realizaron ciberataques contra dos empresas de electricidad en Ucrania, dejando sin energía eléctrica a 80.000 hogares. Asimismo, afectaron la infraestructura crítica de telecomunicaciones e internet en la península de Crimea, lo que causó severos daños en los servicios de telefonía celular, enlaces de radio y páginas web del gobierno ucraniano.

En el año 2009 vehículos aéreos no tripulados (UAV's), del tipo Predator y Reapers, del Ejército de Estados Unidos, los que no poseían sistema de cifrado en su transmisión de video, fueron descubiertos. "Días y días y horas y horas" de imágenes de sus UAV's pasaron a los computadores portátiles de guerrilleros iraquíes. Una pieza de software de 26 dólares había permitido a los yihadistas capturar los videos de los medios ISR<sup>4</sup> norteamericanos.

Recientemente, la amenaza de guerra electrónica y de ciberataques sobre los sistemas de navegación GPS de los buques ha obligado a las flotas mercantes a volver a sistemas de radio usados en la Segunda Guerra Mundial. En octubre de 2011, un malware infectó los sistemas de mando y control (C2) de los UAV's (drones) de la Fuerza Aérea de Estados Unidos (USAF) desplegados en Afganistán. En el 2015 seis lanzadores de misiles Patriot alemanes y sus respectivos radares de adquisición desplegados en Turquía cerca de la frontera con Siria, habrían ejecutado órdenes desconocidas durante un período de tiempo limitado, lo que habría sido ordenado por una "fuente extranjera desconocida".<sup>5</sup> En 2016, en Corea del Sur un centenar de buques pesqueros debieron volver a puerto debido a que sus GPS fueron "perturbados" por hackers provenientes de Corea del Norte. En junio de 2017, según la U.S. Coast Guard Navigation cerca de 20 buques fueron víctimas de un ataque electrónico en sus sistemas GPS durante su navegación por el Mar Negro. En síntesis, los sistemas satelitales, debido a sus débiles señales de recepción (reciben señales desde

- 
- 1 Comprende el conjunto de actividades a través de las cuales se pretende asegurar sobre el adversario, la superioridad en el empleo del espectro electromagnético en aquellas zonas del campo de batalla, que en cada caso se considere de interés, y asegurar su empleo eficaz por las fuerzas propias. Para ello, se orienta en dos actividades fundamentales. La primera es la inteligencia de señales, relacionada con la función inteligencia y con la ubicación de estaciones de radio y radares. La segunda es la actividad de operaciones de guerra electrónica, vinculada a la función de combate de maniobra. EJÉRCITO DE CHILE, DIVDOC, DD-10001, "El Ejército y la Fuerza Terrestre", 2010, p. 145.
  - 2 Deny of Service: ataque de denegación de servicios.
  - 3 Acción producida en el ciberespacio que compromete la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información mediante el acceso no autorizado, la modificación, degradación o destrucción de los sistemas de información y telecomunicaciones o las infraestructuras que los soportan. Ver: FOXALL, P. "Putin's Cyberwar: Rusia's Statecraft in the Fifth Domain", *Russia Studies Centre, Policy Paper* Nº 16, May 2016.
  - 4 Intelligence, Surveillance and Reconnaissance. Ver: SCHACHTMAN, N. "Insurgents intercepts Drone Video In King-Size Security Breach", 2009.
  - 5 QUINTANA, Yolanda, "Ciberguerra", Editorial Catarata, Madrid, 2016, p. 85.

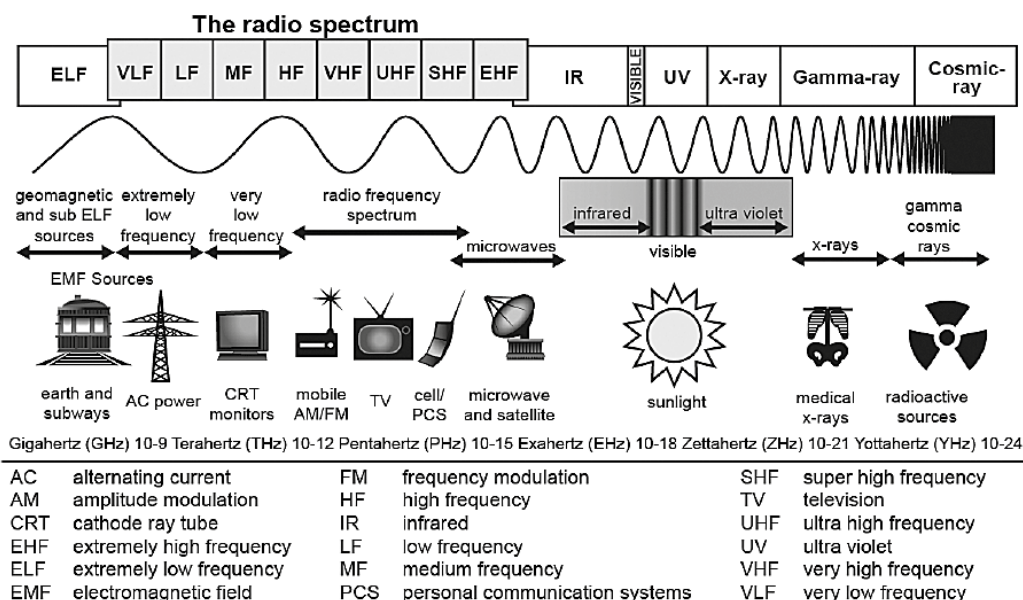


12.500 km. sobre la tierra), son muy vulnerables a ataques electrónicos o jamming,<sup>6</sup> además de ser susceptibles de ser atacados por hackers usando el ciberespacio.

## El espectro electromagnético

Corresponde al conjunto ordenado de frecuencias de ondas electromagnéticas, que considera todas aquellas que pueden ser irradiadas, transmitidas, recibidas y/o simuladas por dispositivos electrónicos. Este recurso es ampliamente utilizado en las operaciones militares por los equipos de comunicaciones para el transporte de información e integración de los sistemas de mando y control, por los sensores asociados con sistemas de armas para la detección de blancos, así como para degradar las comunicaciones del adversario.<sup>7</sup> De este modo, el espectro electromagnético es el ámbito de actuación de la guerra electrónica que abarca desde las frecuencias que utilizan las telecomunicaciones por radio de los submarinos a larga distancia, pasando por las bandas de radiodifusión, enlaces tácticos, cable herciano (CBH), televisión, radar, enlace con satélites, radiación infrarroja, espectro óptico de la luz visible (del rojo al violeta), hasta la radiación ultravioleta, los rayos X, las radiaciones gamma y los rayos cósmicos.

Figura N° 1: El espectro electromagnético



\*Fuente: US ARMY, FM 3-38 "Cyber Electromagnetic Activities".

En la figura anterior se puede apreciar que todos los sistemas de telecomunicaciones, radares aéreos y terrestres, sistemas C4ISR, comunicaciones satelitales, internet inalámbrico, sistemas GPS, tráfico aéreo, radioemisoras FM, AM, radioaficionados y casi la totalidad de las aplicaciones militares y civiles emplean el espectro electromagnético para transmitir y recibir información a largas distancias. A nivel mundial, su gestión y administración es realizada por la International Telecommunication Union (ITU), organismo especializado de Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC. En tanto, a nivel nacional, el espectro electromagnético es administrado

6 Deliberada emisión de energía electromagnética sobre un receptor con el propósito de reducir el uso del espectro electromagnético por parte del enemigo, además de neutralizar y degradar su capacidad de mando y control. (ATP-336 Electronic Warfare Techniques).

7 EJÉRCITO DE CHILE, DIVDOC, DD-10001, "El Ejército y la Fuerza Terrestre", 2010, p. 119.



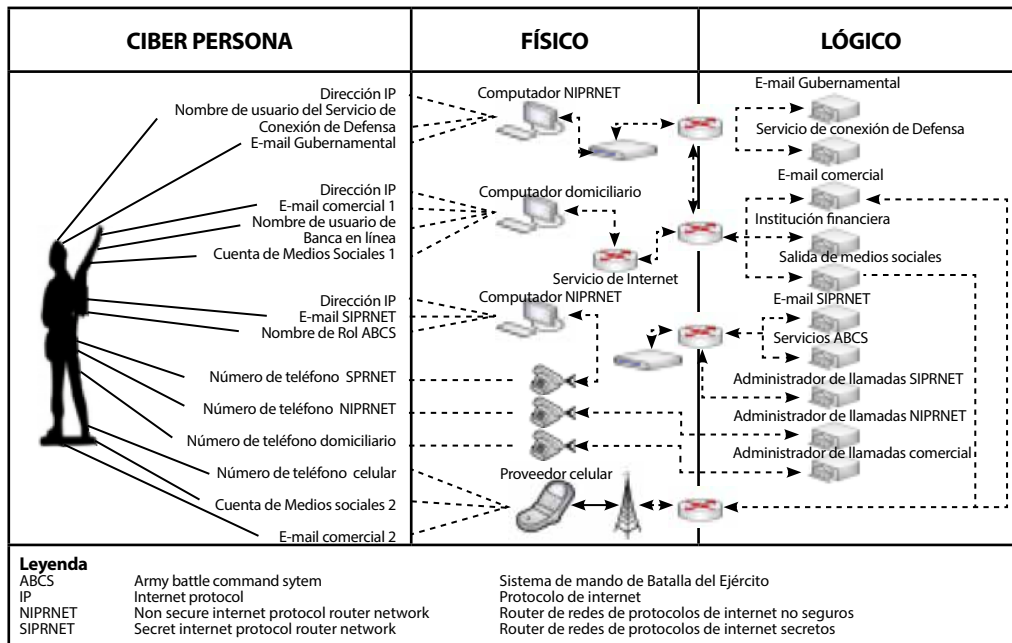
por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL) y conforme a la Ley General de Telecomunicaciones.<sup>8</sup>

Desde el punto de vista militar, el espectro electromagnético es una variable del campo de batalla, cuyo dominio es esencial para los sistemas de comunicaciones, conocimiento de la situación propia, empleo de los sistemas de armas y medios ISR para detectar a las fuerzas adversarias. Toda fuerza militar emplea en sus operaciones una variada gama de sistemas (telecomunicaciones e información, armas, navegación, observación y vigilancia) que utilizan el espectro electromagnético, por lo que necesita dominarlo y protegerse de los previsibles ataques electromagnéticos del adversario. Es un “*combate invisible*”, que amenaza los sistemas de mando, comunicaciones, información e inteligencia. Todo comandante, en los diferentes niveles, tiene que considerar el espectro electromagnético como una extensión del campo de batalla, en el que se desarrollan los combates intangibles y no kinéticos, pero completamente reales, que constituyen las operaciones de guerra electrónica.<sup>9</sup>

## El ciberespacio

El ciberespacio es un dominio dentro del ambiente de la información que consiste en las redes interdependientes de tecnologías de la información, infraestructura y datos, incluyendo internet, redes de telecomunicaciones, sistemas computacionales y procesadores, así como sistemas de telefonía celular, sitios web e infraestructura técnica de redes y comunicaciones.<sup>10</sup> Según la doctrina nacional, es un espacio virtual que contiene los sistemas de redes informáticas, los que utilizan medios físicos y el espectro electromagnético para interconectarse y realizar las funciones de procesamiento, almacenamiento y difusión de la información requerida por el sistema de mando y control, su dominio puede llegar a constituir un factor multiplicador de la fuerza.

**Figura N° 2: Las tres capas del ciberespacio**



\*Fuente: FM 3-38 “Cyber Electromagnetic Activities”, Headquarters Department of the Army, February 2014.

8 REPÚBLICA DE CHILE. Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168 del 2 de octubre de 1982.

9 MADOC, DO2-007, “Doctrina de Guerra Electrónica”, Ejército de Tierra de España, 2001.

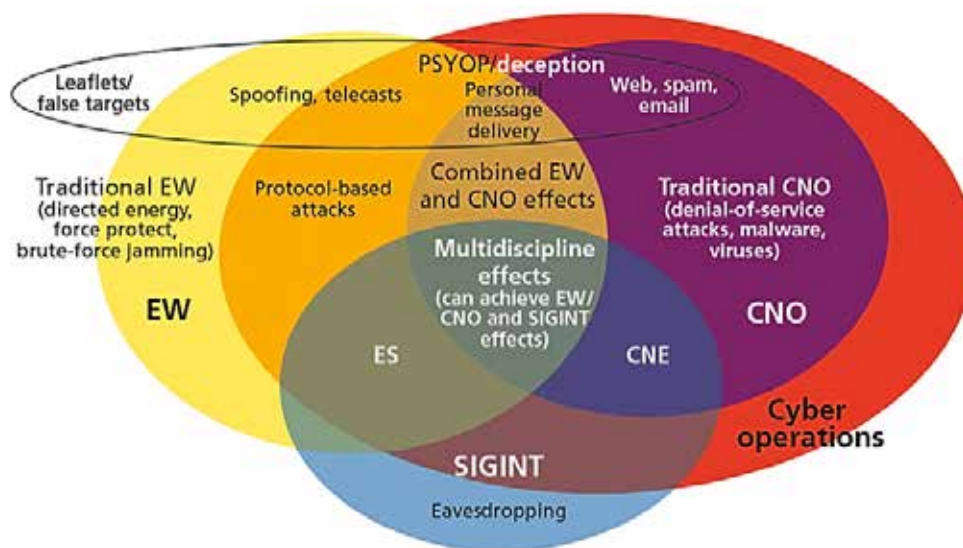
10 FM 3-12. “Cyberspace and Electronic Warfare Operations”, Headquarters Department of the Army, April 2017, pp. 1-2.



Como se aprecia en la Figura N° 2, el ciberespacio consta de una capa física, una capa lógica y una capa de cyberpersona, donde la primera corresponde a la infraestructura física, hardware, redes LAN,<sup>11</sup> fibra óptica, routers, switches, hubs y terminales computacionales. La capa lógica son aquellos elementos de la red que están relacionados entre sí de una manera que se abstraen de la red física, es decir, la forma o las relaciones no están vinculadas a un individuo, una ruta o nodo. La capa cyberpersona es una representación digital de una identidad real o crear diferentes identidades ficticias en el ciberespacio, una persona real puede incorporar algunos datos biográficos o corporativos, correo electrónico, dirección IP, número telefónico, etc., sin embargo, también esta persona puede crear diferentes identidades o usuarios falsos.<sup>12</sup>

El ciberespacio es un dominio global dentro del ambiente de la información, organizado por una red interdependiente de tecnologías e infraestructuras críticas de sistemas de mando y control e informáticos, incluyendo Internet, nodos de comunicaciones, redes informáticas, procesadores y controladores integrados, y el contenido que fluye a través de estos componentes. Está conformado por muchas redes diferentes que a menudo se superponen, así como los nodos (cualquier dispositivo o ubicación lógica con una dirección IP), aunque no todos los nodos y redes están conectados o accesibles debido a que están aisladas o subdivididas utilizando controles de acceso, cifrado, protocolos desconocidos o separadas físicamente, el ciberespacio sigue estando interconectado, con la excepción de la separación física.

Figura N° 3: Convergencia entre la guerra electrónica y las ciberoperaciones



\*Fuente: US Army, Cyber Defense Review, 4 de enero de 2016.

En este gráfico se puede evidenciar la convergencia e integración entre la guerra electrónica (EW) y las ciberoperaciones, mediante la ejecución de Operaciones de Redes de Computación (CNO), Inteligencia de Señales (SIGINT), Operaciones Psicológicas<sup>13</sup> (PSYOPS), Operaciones de Decepción (MILDEC) en combinación con ciberataques y efectos sobre fuerzas militares e infraestructura física del adversario con el propósito de degradar

11 Local Área Network o Redes de Área Local que se emplean a nivel civil y militar.

12 RDI-20008, p. 61.

13 En la actualidad y según la Doctrina Norteamericana, las PSYOPS u Operaciones Psicológicas, son conocidas como MISO (Military Information and Support Operations).



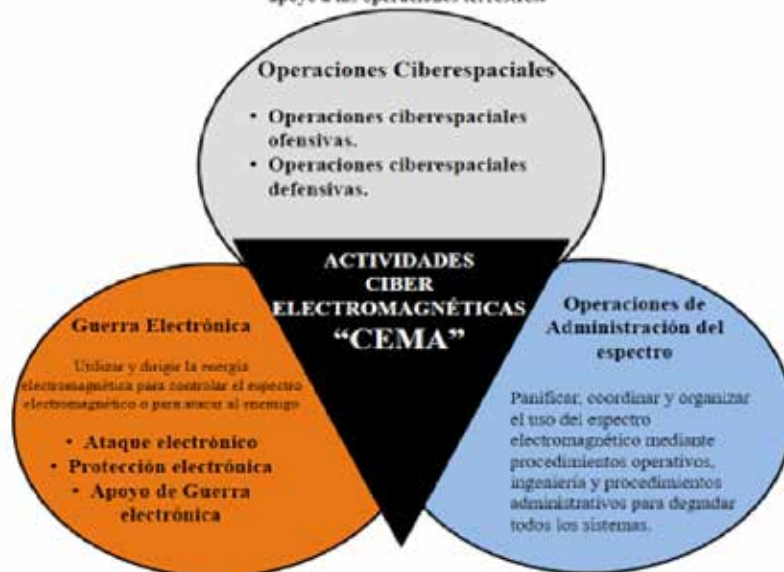
sus sistemas de mando y control de tal forma de ganar la iniciativa y mantener la libertad de acción reduciendo la velocidad en la toma de decisiones del adversario o el Ciclo de Boyd: Observar, Orientar, Decidir y Actuar (OODA). En síntesis, el ciberespacio y el espectro electromagnético están completamente fusionados e integrados como una sola gran dimensión en la que interactúan la guerra electrónica y las ciberoperaciones en un nuevo concepto denominado Cyber Electromagnetic Activities (CEMA) o Actividades Ciberelectromagnéticas.

## Actividades ciberelectromagnéticas (ACEM)

Las actividades ciberelectromagnéticas corresponden a las actividades destinadas a capturar, retener y explotar las ventajas sobre el adversario en el ciberespacio y en el espectro electromagnético, así como denegar y degradar al adversario el uso del mismo y, finalmente, proteger el sistema de mando y control propio. CEMA consiste en operaciones en el ciberespacio (CO), guerra electrónica (EW) y operaciones de administración del espectro (SMO).

**Figura Nº 4: Integración de la guerra electrónica, las ciberoperaciones y las operaciones de administración del espectro bajo el concepto CEMA**

Los comandantes, apoyados por su personal, deben integrar y sincronizar las operaciones de ciberespacio, guerra electrónica, operaciones de manipulación del espectro y capacidades relacionadas, para lograr los efectos deseados en apoyo a las operaciones terrestres.



\*Fuente: Elaboración del autor.

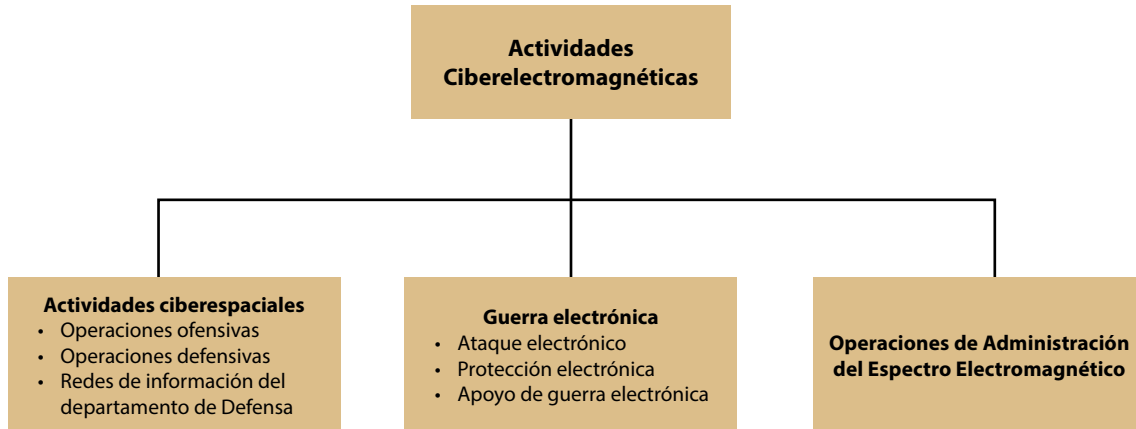
Las actividades ciberelectromagnéticas (ACEM), son responsabilidad de todo comandante y de su respectivo Estado Mayor, debiendo ser integradas y sincronizadas en todos los niveles de mando y funciones de combate. Los comandantes, apoyados por su Estado Mayor, integran las ciberoperaciones, las operaciones de espectro electromagnético y operaciones de guerra electrónica en forma conjunta. El Equipo de Trabajo de Guerra Electrónica<sup>14</sup> es el responsable de coordinar las tareas de ACEM, las que pueden incluir Inteligencia de Señales (SIGINT) y Operaciones en Red (NETOPS).<sup>15</sup> Las ACEM son una fusión entre las operaciones que se desarrollan con

14 CEMA Working Group, equipo liderado por el Oficial de Guerra Electrónica (EWO) del Cuartel General y conformado por oficiales de Inteligencia, Operaciones, Telecomunicaciones, Fuegos y Asesor Jurídico, entre otros.

15 ADRP 6-0 "Mission Command", Headquarters Department of the Army, May 2016.

el propósito de obtener la superioridad en el espectro electromagnético y en el ciberespacio, obteniendo con ello libertad de acción, iniciativa y libertad de maniobra sobre el adversario.

**Figura N° 5: Operaciones que componen las actividades ciberelectromagnéticas**



\*Fuente: Elaboración del autor.

Por otra parte, existen también las Actividades Ciberespaciales (CA), que corresponden al empleo de capacidades del ciberespacio, en donde el propósito principal es alcanzar los objetivos a través del ciberespacio. Las operaciones ciberespaciales se dividen en Operaciones Ciberespaciales Ofensivas<sup>16</sup> (OCO) y Operaciones Ciberespaciales Defensivas (OCD).

Las operaciones de guerra electrónica son todas aquellas que tienen como propósito controlar y dominar el espectro electromagnético en beneficio de las propias y negar su uso por parte del adversario. Según la doctrina nacional, las operaciones de guerra electrónica consisten en Operaciones de Apoyo de Guerra Electrónica (ESM), Contramedidas Electrónicas (ECM) y las Medidas de Protección Electrónica (EPM).

En tanto, las Operaciones de Administración del Espectro (OPAE) son aquellas relacionadas con la administración del espectro electromagnético, asignación de frecuencias y políticas que permiten la planificación, administración y ejecución de operaciones dentro del ambiente operacional electromagnético durante las operaciones militares. Las OPAE son la administración de parte de las operaciones de espectro electromagnético (OEEM), las que incluyen a las operaciones de guerra electrónica.

## CEMA y la batalla multidominio

La batalla multidominio (*Multi-Domain Battle*) es un concepto que actualmente está emergiendo con fuerza en el área de las operaciones militares y que está influyendo fuertemente en el desarrollo de las fuerzas del futuro cercano. El propósito de ella, es integrar a la maniobra las capacidades militares existentes en los cinco dominios; tierra, mar, aire, espacio y ciber, para incrementar las opciones de los comandantes para concebir su maniobra, presentar múltiples problemas al adversario y obtener control local y temporal en el campo de batalla a través de una gran

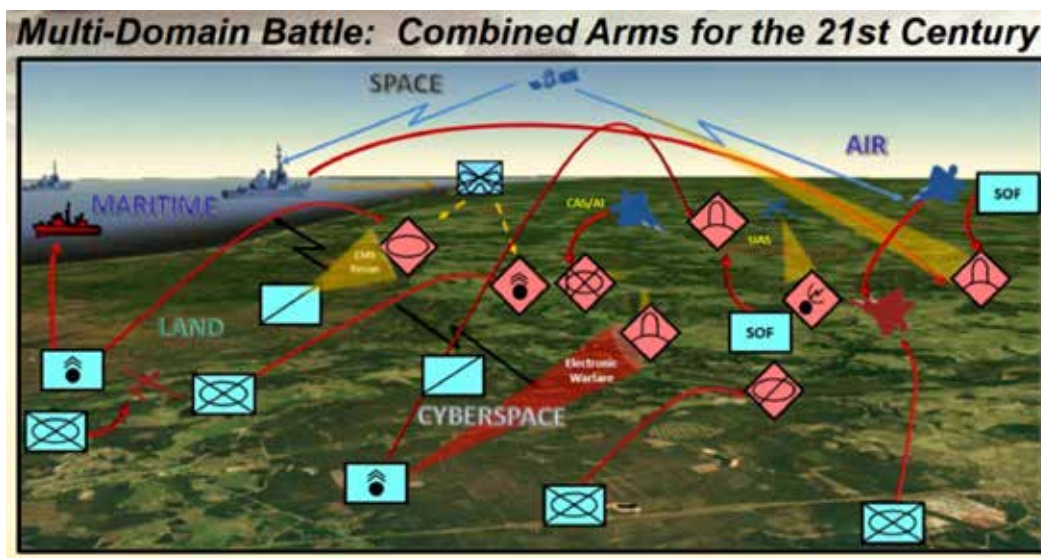
<sup>16</sup> *Malware, spyware, ataques DoS, ataques de día cero, Ransomware, ingeniería social, gusanos de red, troyanos, phishing, entre otras acciones ofensivas.*



libertad de acción y superioridad en el ambiente intangible del espectro electromagnético, del ciberespacio y en el ambiente de la información.<sup>17</sup>

En síntesis, este nuevo concepto de batalla podría considerarse como un accionar conjunto “ampliado”. Así como en el siglo XVII se incorporaron a la maniobra los dominios de tierra y mar, durante las dos guerras mundiales se incorporó el dominio del aire y, durante el último cuarto del siglo XX, se integró el dominio del espacio. En la actualidad se busca extender este accionar conjunto agregando al dominio ciber. La diferencia fundamental entre ellos radica en que este último no tiene un carácter geográfico.

Figura N° 6: Batalla en el multidominio



\*Fuente: US ARMY, Training and Doctrine Command (TRADOC)

En la actualidad existe un debate en la comunidad de defensa de Estados Unidos para considerar al espectro electromagnético como un nuevo dominio, al igual que el dominio terrestre, naval, aéreo, espacial y el ciberespacio.<sup>18</sup> El principal argumento radica en el hecho que todos los sistemas de defensa usan el espectro electromagnético para poder operar en el campo de batalla. Sin embargo, el US Department of Defense (DoD) ha designado al espectro electromagnético como un “espacio de maniobra”, cuyo propósito es obtener una posición ventajosa sobre el adversario mediante la combinación de fuegos y movimientos.

Para ganar esta batalla resulta imprescindible defender las redes de información, infraestructura crítica, data y sistemas de armas de las amenazas cibernéticas y electromagnéticas de los potenciales adversarios, para lo cual las Actividades Ciber Electromagnéticas (CEMA) son un factor multiplicador de la fuerza de combate para lograr la superioridad en el ciberespacio y en el espectro electromagnético con el propósito de asegurar el funcionamiento integrado y sinérgico de todos los dominios que conforman el campo de batalla multidominio.

17 El espectro electromagnético y el ciberespacio forman parte del ambiente de la información, el que está conformado por individuos, organizaciones y sistemas que buscan, procesan, analizan y entregan información útil para la toma de decisiones. Las tres dimensiones que la componen (física, de informaciones y cognitiva) se integran totalmente con las actividades ciberelectromagnéticas, así como con las tres capas que componen el ciberespacio (física, lógica y ciberpersona).

18 C4ISRNET. “What would it take to declare the electromagnetic spectrum a domain of warfare?”, por Mark Pomerleau, 30 de noviembre de 2016.





Figura N° 7: Campo de batalla bajo la perspectiva de CEMA



\*Fuente: US Army, Cyber Defense Review, 10 de diciembre de 2015.

## Las actividades ciberelectromagnéticas en el Ejército de Chile

A nivel institucional, y desde la perspectiva doctrinaria, el concepto de las actividades ciberelectromagnéticas se encuentra inserto en la planificación y ejecución de las Operaciones de Información INFOOPS,<sup>19</sup> guerra de mando y control (C2W) y mediante el empleo de multiplicadores de combate a través de fuegos no letales en coordinación con el Centro de Apoyo de Combate (CAC) del Cuartel General de la Unidad de Armas Combinadas en el nivel táctico de las operaciones. Respecto a la ciberdefensa, responde y acciona sobre alertas, amenazas y ataques contra el sistema de Comando, Control, Comunicaciones y Computación (C4), y aprovecha la inteligencia, contrainteligencia y operaciones especiales de espionaje y sabotaje cuando sea necesario.

Cabe señalar que, a nivel institucional estas actividades son desarrolladas en forma diaria y permanente, en base a la legislación vigente, el Reglamento de Ciberdefensa y el MDO-20503 Manual "Operaciones en Redes de Sistemas de Información", a través de las unidades especialistas en esta área del Ejército. (RDI-20008, Art. 90).

<sup>19</sup> El propósito de las INFOOPS es afectar el proceso de toma de decisiones del adversario, mediante la planificación y ejecución de Decepción Militar (MILDEC), Operaciones Psicológicas (PSYOPS), Guerra Electrónica (EW), Operaciones de Redes de Computación (CNO) y Operaciones de Seguridad (OPSEC).



## Conclusiones

Las actividades ciberelectromagnéticas (CEMA) constituyen un concepto moderno e innovador desde el punto de vista tecnológico y doctrinario en el contexto de las operaciones militares, en un ambiente operacional que se presenta cada vez más complejo y digitalizado. El espectro electromagnético y el ciberespacio son dos variables del campo de batalla, que al igual que la dimensión humana son extremadamente complejos y difíciles de predecir y controlar. La superioridad y dominio de dichas variables permitirá obtener mayor libertad de acción y superior capacidad de maniobra sobre los potenciales adversarios, además de mantener la iniciativa y un ritmo de toma de decisiones superior.

Por consiguiente, las actividades y operaciones ciberelectromagnéticas representan un “*combate invisible e intangible*”, en una dimensión cada vez más compleja e incierta, en la cual se desarrollan acciones casi instantáneas, inesperadas y a grandes distancias.

Este nuevo paradigma tecnológico es un desafío no solo para el Ejército de Chile, ni para las Fuerzas Armadas, sino que también para el Estado de Chile, ya que el ciberespacio y el espectro electromagnético constituyen recursos limitados que deben ser aprovechados en beneficio propio y no solamente en las operaciones militares, sino también en el desarrollo tecnológico nacional para contribuir a mejorar y proteger la seguridad y calidad de vida de la ciudadanía, que son los principales usuarios de estas dimensiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADRP 6-0 “Mission Command”, Headquarters Department of the Army, May 2016.
- APPLEGATE, Scott (2012). “*The Principles of Maneuver in Cyber Operations*”, George Mason University, Fairfax Virginia.
- DE LA CRUZ, Víctor (2016). “*Mission Command in and Through Cyberspace: A Primer for Army Commanders*”, The Army Press, Fort Levenworth Texas.
- EJÉRCITO DE CHILE, DIVDOC, DD-10001, “El Ejército y la Fuerza Terrestre”, 2010.
- EJÉRCITO DE CHILE, DIVDOC, RDI-20008, Reglamento Ciberdefensa, 2016.
- EOM, Jung Ho (2014). “*Roles and Responsibilities of CyberIntelligence for Cyber Operations in Cyberspace*”, Military Studies, Daejeon University.
- FM 3-12 “Cyberspace and Electronic Warfare Operations”, Headquarters Department of the Army, April 2017.
- FM 3-36, “Electronic Warfare”, Headquarters Department of the Army, November 2012.
- FM 3-38 “Cyber Electromagnetic Activities”, Headquarters Department of the Army, February 2014.
- FOXALL, P., “Putin’s Cyberwar: Rusia’s Statecraft in the Fifth Domain”, *Russia Studies Centre, Policy Paper* Nº 16, May 2016.
- JOINT PUBLICATION, 3-12, “Cyberspace Operations”, February 2013.
- MCCROSKEY, Erick (2017). “Operational Graphics for Cyberspace”, JFQ.
- MADOC, DO2-007, “Doctrina de Guerra Electrónica”, Ejército de Tierra de España, 2001.
- PORCHE, Isaac; PAUL, Christopher; SERENA, Chad; CLARKE, Colin; JOHNSON, Erin; HERRICK, Drew (2017). “*Tactical Cyber: Building a Strategy for Cyber Support to Corps and Below*”, RAND Corporation.
- QUINTANA, Yolanda (2016). “*Ciberguerra*”, Editorial Catarata, Madrid.
- SCHACHTMAN, N. “Insurgents intercepts Drone Video In King-Size Security Breach”, 2009.



# El proceso de transición de las FARC-EP

Florencia Cánepa Guenze\*

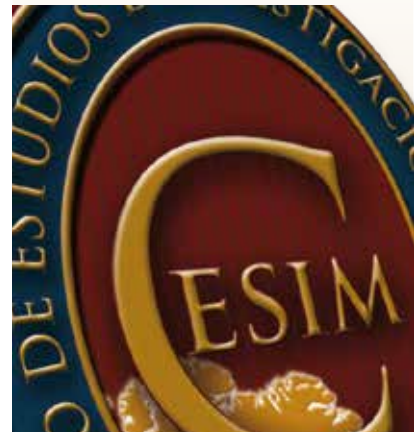
## Resumen:

*Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), es uno de los movimientos guerrilleros más antiguos del continente, por lo que el Acuerdo de Paz instaurado con el gobierno nacional no dejó indiferente a nadie. Por el contrario, la región completa se manifestó dispuesta a colaborar en el proceso de Desarme, Desmovilización, Reintegración y Reinserción (DDRR), a través de la Comunidad de Estados Americanos y El Caribe (CELAC). Para este análisis se recurrirá a la teoría de los cambios organizacionales, con especial énfasis en la mirada de John Fisher, quien diseñó una "curva de transición", la que se aplicará al proceso de desmovilización de las FARC-EP, teniendo como supuesto que esta exguerrilla es una organización piramidal, que por casi cincuenta años se comportó como un ejército irregular, al margen de la ley. Lo anterior, está contextualizado en el proceso de implementación que llevó a cabo el expresidente Juan Manuel Santos y el nuevo Jefe de Estado, Iván Duque.*

## Summary:

*The Revolutionary Armed Forces of Colombia-The People's Army (FARC-EP), is one of the oldest guerrilla movements in the continent, so the Peace Agreement established with the National Government did not leave anyone indifferent. On the contrary, the entire region expressed its willingness to collaborate in the Disarmament, Demobilization, Reintegration and Reintegration (DDRR) process through the Community of American States and the Caribbean (CELAC). For this analysis we will resort to the theory of organizational changes, with special emphasis on the view of John Fisher, who designed a "transition curve", which will be applied to the demobilization process of the FARC-EP, with the assumption that this former guerrilla is a pyramidal organization, which for almost fifty years behaved like an irregular army, outside the law. The foregoing is contextualized in the implementation process carried out by former President Juan Manuel Santos and the current Head of State, Iván Duque.*

\* Licenciada en Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Magíster en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña en el Estado Mayor Conjunto de la Defensa, Ministerio de Defensa de Chile. florencia.canepa@gmail.com



### Palabras Clave

Colombia  
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular  
Fuerzas Armadas  
Proceso de Paz  
Negociación

### Keywords

Colombia  
Revolutionary Armed Forces of Colombia-Popular Army  
Armed Forces  
Peace Process  
Negotiation

El presente artículo intenta explicar la transición de la guerrilla más antigua de Sudamérica –de la ilegalidad a la vida civil– a través de un proceso de Desarme, Desmovilización, Reintegración y Reinserción (DDRR), diseñado en el marco del Acuerdo de Paz alcanzado en 2016.

En ese contexto, el caso presentado será explicado utilizando la teoría de John Fisher de la Curva de Transición de las organizaciones, la cual, en una primera etapa, describe los antecedentes generales del conflicto colombiano y luego estudia su estructura organizacional. En segundo término, se analiza y se intenta comprender el cambio político y social al que se están enfrentando los excombatientes. Por último, para concluir el análisis, se describirán los desafíos asociados a la implementación del DDRR en el caso colombiano.

## Antecedentes de las FARC-EP

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) surgen a finales de la década del cuarenta como un apéndice del Partido Comunista colombiano, sin embargo, se reconocen como guerrilla el año 1964, cuando operaban al mando de Pedro Antonio Marín, alias “Manuel Marulanda Vélez” o “Tirofijo”.

La génesis de esta guerrilla se remonta a la República de Marquetalia,<sup>1</sup> un pequeño enclave de campesinos comunistas que en la zona rural de Planadas en el Departamento de Tolima, se oponían a las reformas conservadoras, lo que se expresó en la publicación “Programa Agrario de los guerrilleros”.<sup>2</sup> Con posterioridad a ello, asumen el nombre de FARC-EP y para el año 1978 se crea el Secretariado, el que después evolucionó a un Estado Mayor Central. Cabe indicar que el surgimiento de la guerrilla radica en la disputa entre Conservadores y Liberales, donde estos últimos, oprimidos por reformas conservadoras en contra de campesinos, provocó una oleada de violencia que culminó con la muerte de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, episodio conocido como el “Bogotazo” o “Colombianazo”.

En el capítulo I, artículo 1º y 2º de su estatuto<sup>3</sup> se autodefinen como: *“La expresión más elevada de la lucha revolucionaria por la liberación nacional (...) movimiento político-militar que desarrolla su acción ideológica, política, organizativa, propagandística y armada de guerrillas, conforma a la táctica de combinación de todas las formas de lucha de masas por el poder para el pueblo. Ante todo, una organización revolucionaria. Cada escuadra o unidad básica, es al mismo tiempo célula política”*.<sup>4</sup>

Su autodeterminación ideológica fue marxismo-leninista, teniendo como referente a Simón Bolívar; su alto mando es denominado Estado Mayor Central, como máxima autoridad militar de orden operativo y político. Fue considerada la guerrilla más importante a nivel sudamericano, la que se financió desde la década de los ochenta mediante el secuestro, la extorsión y el narcotráfico.

En 1984 se negoció un Proceso de Paz con el gobierno, denominado Acuerdos de “La Uribe” los que fracasaron; sin embargo, un año más tarde, nace la Unión Patriótica (UP), partido político de izquierda que intentó aglutinar a varios grupos guerrilleros con el argumento de hacer política sin armas, el problema es que se desató un conflicto de violencia interna en contra de la UP por parte de grupos paramilitares de extrema derecha.

---

1 También denominado Ejército de Marquetalia.

2 Proclamado el 20 de julio de 1964 en el fragor de la lucha armada de Marquetalia, corregido y ampliado por la Octava Conferencia Nacional de las FARC-EP, el 2 de abril de 1993.

3 Documento original aprobado en la Sexta Conferencia (18-25 de enero de 1978), la que fue corregida y ampliada en 1982, 1993 y en 2007.

4 FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO. “Estatuto FARC-EP”. 2007. <https://www.farc-ep.co/pdf/Estatutos.pdf>



Después de ello, surgieron múltiples iniciativas de negociación de paz con las FARC-EP, tanto a través de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, que agrupaba a las FARC-EP; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Sin embargo, durante el período de Virgilio Barco (1986-1990) se logró un Acuerdo de Paz, el que trajo la desmovilización del M-19 al que se sumaron otros grupos guerrilleros.<sup>5</sup>

Incluso en 1998, el presidente Andrés Pastrana acordó una “zona de distensión” de 42 mil kilómetros cuadrados,<sup>6</sup> retirando a las fuerzas militares y la policía, pero todo terminó en un mediático episodio conocido como “la silla vacía”, donde se ve a Pastrana esperando a Manuel Marulanda, quien no llegó a la cita. Tras esto, el gobierno impulsó un acuerdo militar con Estados Unidos conocido como “Plan Colombia”, con el que se intentó enfrentar la creciente actividad delictiva, secuestros políticos, militares y policiales.

Luego, el presidente Álvaro Uribe cambió por completo la estrategia de diálogo y negociación con la guerrilla, combatiendo a esta última a través de lo que se denominó la política de “Seguridad Democrática”.<sup>7</sup> Fue durante su período en el que se evidenció un aumento de secuestros, entre los más populares el de Ingrid Betancourt y Clara Rojas, así como bombardeos y contrataques contra las FARC-EP, entre ellos:

- Operación Fénix<sup>8</sup> (2008): en la que murió Raúl Reyes.
- Operación Jaque (2008): mediante la que el Ejército rescató a Ingrid Betancourt.
- Operación Sodoma (2010): donde murió “Mono Jojoy”.
- Operación Odiseo (2011): donde murió Alonso Cano.

Además de todas estas operaciones de combate a las FARC-EP, en el año 2008 murió Manuel Marulanda aparentemente por causas naturales, lo que generó una merma en el Estado Mayor de las FARC-EP, propiciando el acercamiento político de Juan Manuel Santos, a través del Diálogo de Paz, negociación que comenzó el año 2012 y que pudo ver su implementación el 1 de diciembre de 2016.

## Estructura organizacional de las FARC-EP

Desde la década de los sesenta, las FARC-EP operaron de manera muy similar a un Ejército regular, esto es, con una estructura piramidal y mandos definidos, distribuidos en todo el país a través de siete bloques: Comando Central, Caribe, Magdalena Medio, Noreste o Iván Ríos, Comando Conjunto Occidental o Alonso Cano, Sur y Oriental o Jorge Briceño. Sin embargo, la complejidad geográfica del país generó una subdivisión en frentes móviles.

Durante los cincuenta años de conflicto, desarrollaron una infinidad de capacidades, específicamente en logística, secuestro, explosivos, extorción, fabricación de armas no convencionales, tráfico de armas, producción, distribución y venta de drogas, entre otros. A través de su orgánica y pericia adquirida en el conflicto, lograron que sus frentes operaran logísticamente con autonomía, y también a través de grupos de milicias urbanas, los que brindaron apoyo logístico en las ciudades.

---

5 Partido Revolucionario de los Trabajadores, Movimiento Armado Quitín Lame (MAQL), Corriente de Renovación Socialista (CRS), Comando Ernesto Rojas y Frente Francisco Garnica (FFG), los dos últimos miembros del Ejército Popular de Liberación.

6 Los municipios de La Uribe, Mesetas, Vistahermosa y Macarena en el Meta, y San Vicente del Caguán, en el Caquetá.

7 Tenía dos ejes: control sobre el territorio nacional a través de los órganos de seguridad (militar y policial) y el deber activo de la sociedad en el combate a la guerrilla.

8 Tras un bombardeo, muere Raúl Reyes, el problema es que lo anterior ocurrió en territorio ecuatoriano, lo que desencadenó una crisis bilateral por violación del espacio terrestre.





\*Fuente: Elaboración propia

Tras la muerte del jefe de las FARC-EP, Alonso Cano, en el año 2011, asumió Rodrigo Londoño, alias “Timoleón Jiménez” o “Timochenko”, nombre en honor al general soviético Semyon Timoshenko, lo que recuerda su formación comunista en la Unión Soviética y Cuba.

A cargo del Secretariado, a Timochenko le correspondió encabezar los Diálogos en La Habana y estar al Mando del Bloque Central. Junto a él participaron “Iván Márquez”, Jefe del Bloque Caribe; “Pastor Alape”, Jefe del Bloque Magdalena Medio; “Pacho Chino” y “Pablo Catatumbo”, Jefes del Bloque Occidental, entre otros, como “Simón Trinidad”, desde su prisión en Estados Unidos.

Según el Estatuto de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, en su capítulo II se describe la estructura de las FARC-EP<sup>9</sup> de acuerdo al siguiente cuadro:

Conformación	Descripción
Escuadra	Es la unidad básica y consta de doce (12) hombres, incluidos sus mandos.
Guerrilla	Consta de dos (2) Escuadras, más sus mandos (26 hombres).
Compañía	Consta de dos (2) Guerrillas, más sus mandos (54 hombres).
Columna	Consta de dos (2) Compañías o más, más sus mandos (110 hombres).
Frente	Consta de más de una Columna. Los Estados Mayores de Frente son designados por el Estado Mayor Central. <sup>10</sup>
Bloque de Frentes	Consta de cinco (5) o más frentes. <sup>11</sup>
Comando Conjunto	Cuando no estén dadas las condiciones para la creación de un Bloque de Frentes funcionará un Comando Conjunto que unificará y coordinará la actividad de los frentes en un área. <sup>12</sup>

9 FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO. *op. cit.*

10 En la columna, Compañía o Guerrilla donde no exista Estado Mayor de Frente, sus respectivos comandos de dirección están formados por los comandantes que designe el Estado Mayor Central. Donde exista Estado Mayor de Frente, los comandos de Columna, Compañía o Guerrilla, son designados por este, así como los comandantes y reemplazantes de Escuadra, con los comandantes que hagan parte del cuerpo de mando, o con compañeros promovidos al mando y aprobados por el Estado Mayor Central.

11 Es una estructura militar que bajo la dirección del Estado Mayor Central de las FARC-EP o su Secretariado, coordina y unifica la actividad de los frentes en una zona específica del país en desarrollo del Plan Estratégico. Los Estados Mayores de Bloque son designados por el Estado Mayor Central o su Secretariado. Coordinan en las áreas de los respectivos bloques, las campañas militares y todos los planes emanados de las conferencias, de los plenos del Estado Mayor Central y del Secretariado. Centralizan, en coordinación con el Estado Mayor Central, las relaciones políticas a nivel de área de bloque y ejecutan y controlan el desarrollo de los planes particulares de los frentes.

12 Los Comandos Conjuntos tendrán un coordinador y dependen directamente del Estado Mayor Central o su Secretariado.



Conformación	Descripción
Comando General	Logradas las metas de la segunda fase del plan entrará en funcionamiento el Comando General, el que dirigirá la ofensiva.
Estado Mayor Central	Es el organismo superior de dirección y mando de las FARC-EP, en todos sus escalones. Sus acuerdos, órdenes y determinaciones obligan a todo el movimiento y a todos sus integrantes.

\*Fuente: Elaboración propia con datos del Estatuto de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

Su orgánica funcionó igual que un Ejército regular, lo que se tradujo en que, por ejemplo, se establecieron requisitos para ser comandante, tales como capacidad militar y don de mando, tener dos años en las filas desempeñando las tareas señaladas y haber observado buena conducta, haber mostrado interés por elevar el nivel ideológico de los combatientes, haber cumplido y defendido las determinaciones de los organismos superiores de las FARC-EP y haberse destacado en el cumplimiento de las normas disciplinarias. A ello se suman ser militante activo de la organización política, saber orientarse en situaciones difíciles, ser sereno, valeroso, reflexivo, respetuoso de los demás y modesto, tener temple revolucionario y elevada moral y estar dotado de honestidad ejemplar, haber tenido y tener profundo respeto por los intereses de la población civil, portarse correctamente con ellas y ganarse su confianza, además de saber leer y escribir. Se agregan, reglamentos específicos de Régimen Disciplinario, Normas de Comando y Estatutos Políticos a cumplir.

Al tener una estructura piramidal, todas las decisiones aprobadas por las conferencias y el Estado Mayor Central “son de obligatorio cumplimiento para el conjunto de las FARC-EP”,<sup>13</sup> por esta razón se asumió que las negociaciones de paz en La Habana incluirían a todos sus miembros, lo que no ocurrió así. Desde la fase de socialización, el Frente Madre o también denominado Frente 1º se desligó de las decisiones del Estado Mayor Central.

## Comprensión del cambio: de la clandestinidad a la vida civil

La anatomía del cambio en las organizaciones debe ser entendida de manera integral, debido a que ocurre de manera simultánea en todos los niveles;<sup>14</sup> miembros individuales, grupos de miembros, la organización como un todo y el ambiente, así también, los cambios afectan fisiológica como psicológicamente. Una investigación de McKinsey & Company,<sup>15</sup> indica que aproximadamente el 70% de los cambios organizacionales fallan a causa de faltas de conocimiento, habilidad y práctica, conflictos escondidos y una cultura resistente al cambio. Uno de los principales problemas es la “brecha entre el saber y el hacer”,<sup>16</sup> donde salir del *statu quo* genera incertidumbre y como un efecto dominó se recae en la resistencia. Incluso Nicolás Maquiavelo, hace unos 500 años, indicó que “No hay nada más difícil que llevar a cabo, ni nada más dudoso de éxito, ni nada más peligroso para manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. Para lo anterior se tiene enemigos en todo que lucrarán para el viejo orden”.<sup>17</sup>

En términos generales el Acuerdo General alcanzado por el gobierno y las FARC-EP consta de seis puntos:

- Política de Desarrollo Agrario Integral
- Participación Política

13 FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO. “Estatuto FARC-EP”. 2007. Artículo 12º. <https://www.farc-ep.co/pdf/Estatutos.pdf>

14 LEVASSEUR, Robert E. “Leadership and Change in the 21st Century: A Synthesis of Modern Theory, Research and Practice”. Florida: MindFire Press, 2006.

15 AIKEN, Carolyn y SCOTT Keller. “The irrational side of change management” *McKinsey Quarterly*. 2009. <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-irrational-side-of-change-management>

16 PFEFFER, Jeffrey y SUTTON Robert. “The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge into Action”. Brighton: Harvard Business School Press, 1999.

17 MACHIAVELLI, Niccoló. “El Príncipe”. Madrid: Alianza, 1993.

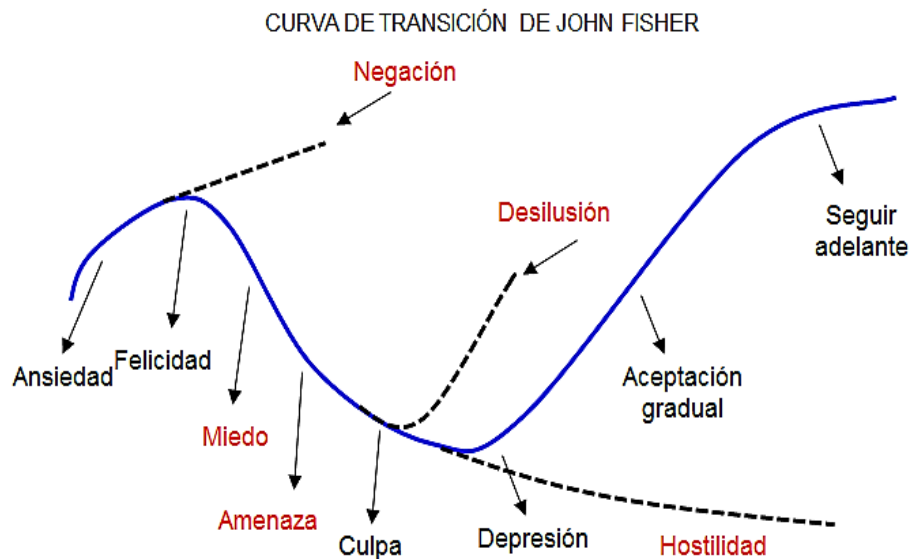


- Solución al Problema de las drogas ilícitas
- Víctimas del conflicto armado
- Fin del conflicto
- Implementación, verificación y refrendación

En el punto específico del “Fin del Conflicto” se especificó: el cese al fuego, la dejación de las armas, las garantías a la seguridad, la reincorporación social y económica, las zonas de concentración y la representación política.

Desde esta perspectiva, para las organizaciones es primordial creer en el cambio, de lo contrario nadie aceptará, lo que en el caso del cambio de las FARC-EP a la vida civil, el período de convencimiento y visibilidad del Acuerdo de Paz<sup>18</sup> es el pilar fundacional para analizar la dejación de las armas y la desmovilización de los combatientes, donde el convencimiento del cambio estuvo aparejado a algunas preguntas como:<sup>19</sup> ¿cuáles son los beneficios?, ¿quién apoya el proceso de paz?, ¿quiénes no lo apoyan?, ¿qué tan difícil será dejar de ser combatientes para pasar a la vida civil?, ¿cuánto tiempo durará el proceso?, ¿existen recursos que respalden el proceso?, ¿cuáles son los riesgos?, entre otras.

Frente a estas interrogantes, las FARC-EP desarrollaron un discurso donde dejaban claro tanto a sus miembros como a la comunidad internacional que la “dejación de las armas estaba sujeta a la participación política”. Al hablar de “dejación” como sinónimo de desarme, evidenció un mensaje muy directo, condicionando el dejar las armas y no entrega a cambio de convertirse en partido político, dejando entrever que el proceso de Desarme, Desmovilización, Reintegración y Reinserción (DDRR), está sujeto al compromiso del gobierno de dar efectiva participación política. Ahora bien, esta posición solo beneficia a la cúpula de la guerrilla, debido a que las bases no están incorporadas del todo a la transición, por lo que se les convenció a través de un discurso subsidiario de reconvencción de la tierra e incentivos económicos que adquirirían al transitar a la civilidad.



\*Fuente: John Fisher Transition Curve conceptand content 2000-13; Fisher & Savage Personal Construct Psychology article 1999; edit and contextual material Alan Chapman 2000-2014

18 GOBIERNO NACIONAL Y FARC-EP. “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. 24 de noviembre de 2016. La Habana. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

19 MIND TOOLS. “Force Field Analysis”. 2016. [https://www.mindtools.com/pages/article/newTED\\_06.htm](https://www.mindtools.com/pages/article/newTED_06.htm)





Para socializar el Acuerdo de Paz, mientras se negociaba en La Habana se le permitió al Estado Mayor de las FARC dialogar con sus bloques y frentes, de modo tal que conocieran las consecuencias directas de este compromiso por la paz, donde lo que se intentó de manera práctica fue “liderar el cambio”, lo que según John Kotter,<sup>20</sup> apunta básicamente a establecer la necesidad de cambio, una guía, crear una visión a la organización, comunicar las fases del cambio, empoderar a la estructura, planificar y crear ganancias, consolidar el cambio y, finalmente, adquirir nuevos enfoques desde las bases.

Desde la teoría de John Fisher de la Curva de Transición,<sup>21</sup> es posible analizar el proceso de transición de las FARC, donde se pueden identificar dos etapas claras: negación y desilusión.

**a) Negación:** según Fisher esta etapa se define como la falta de aceptación a cualquier cambio, por lo que las personas dentro de la organización actúan como si nunca hubiese sucedido un cambio, lo que según la teoría de las organizaciones se denomina “cabeza de arenas”.

En el caso de las FARC-EP, varios de sus frentes manifestaron desde un comienzo que no estaban de acuerdo con el Acuerdo de Paz, por lo que continuarían ejerciendo su oposición al Estado desde las armas, denominados “disidentes” del Proceso de Paz.

**b) Desilusión:** definida como creencias y objetivos incompatibles, que se evidencian con la desmotivación al cambio, junto con un sentimiento de insatisfacción. Fisher lo describe como “*the gulf too big to accommodate whilst still staying true to my construct system*”.<sup>22</sup> En esta etapa del proceso de transición de las FARC, han salido a la luz “desertores”, exguerrilleros que adhirieron a la paz, pero que producto de los retrasos en la implementación y desencanto, han regresado a la clandestinidad.

En este modelo de transición de Fisher, aún no es posible indicar que el proceso continuará hacia la aceptación gradual y/ la depresión hacia la hostilidad, debido a que el Proceso de Paz está en curso. Ahora bien, es posible indicar que los cambios políticos internos y el fortalecimiento de la oposición al Acuerdo de Paz, podrían generar retrasos y/o modificaciones a lo pactado, lo que se transforma en un incentivo a que se incrementen las disidencias y desertores de los excombatientes y con ello, es probable que la violencia aumente por la disputa de control de economías ilegales como el narcotráfico y minería criminal.

Frente a lo anterior, no se descarta que un número importante de excombatientes retomen las armas y con ello, la clandestinidad, alcanzando la fase de hostilidad ante el cambio, lo que según Fisher es la etapa donde se decide que el cambio no se ajustó al sistema de valores, por lo que se fuga, aunque también esta etapa en muchos casos puede ser vista como una oportunidad para reinventarse. Sin embargo, en el caso de las FARC, esta fase trae riesgos para el Proceso de Paz, porque el excombatiente puede decidir que realmente quiere retornar a prácticas guerrilleras en contra del estado de derecho.

Sin embargo, es posible que los exguerrilleros que se sientan conformes con los beneficios obtenidos como resultado del Proceso de Paz, sintiéndose cómodos con su entorno y estén más “felices”, en este caso, es probable que el Estado Mayor Central de las FARC-EP, tras su transición a partido político esté en una situación de confort, siempre y cuando las condiciones planteadas para la justicia de transición, de lo contrario aumentan las posibilidades de fuga a la clandestinidad.

---

20 KOTTER, John P. *Leading Change: With a New Preface*. La Vergne: Ingram Publisher Services, 2012.

21 FISHER, John. “Creating the Future?”. Scheer, Jörn W. *The Person in Society: Challenges to a Constructivist Theory*. Giessen, Germany: Psychosozial-Verlag, 2000. 428-437.

22 El abismo era demasiado grande como para acomodarlo mientras permanecía fiel a mi sistema de construcción.



## Comprensión de un DDRR

Los procesos de Desarme, Desmovilización, Reinserción-Reintegración (DDRR), son en sí mismos un modelo de transición para combatientes que buscan dejar las armas y la clandestinidad a partir de un acuerdo, de manera tal de contribuir a la estabilidad y seguridad tras un conflicto. Sin embargo, cabe hacer hincapié en que por sí mismos los DDR(R) no pueden resolver el conflicto, la prevención de la violencia y permitir el desarrollo.

El principal desafío es que los excombatientes, al transitar del conflicto hacia la paz, se quedan sin medios o redes de apoyo, y necesitan integrarse social y económicamente. En general estos programas de DDR(R) se enmarcan dentro de operaciones de mantenimiento de la paz multidimensional, debido a que lo que se busca es ayudar a restablecer el estado de derecho, apoyar procesos electorales, promover y proteger los derechos humanos, y proteger civiles.

En el caso de Colombia, el DDRR se ha instaurado una Misión Política Especial (MPE) y no a una operación de mantenimiento de la paz; debido a que este país no es un Estado fallido, las FARC-EP y el gobierno nacional acordaron en La Habana, de mutuo acuerdo, una misión de observación internacional a Naciones Unidas, la que en estricto rigor cumple con los tres principios básicos de toda misión de mantenimiento: consentimiento de las partes, imparcialidad y el no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.

Respecto al último punto, la seguridad del personal de Naciones Unidas desplegado está a cargo de la Policía Nacional Colombiana y las fuerzas militares, debido a que los observadores están desarmados y de civil, identificándoseles por el uso de una chaqueta sin mangas color celeste.

En general, hay ciertos criterios determinados por Naciones Unidas para la viabilidad de un proceso de DDRR: marco legal, recursos suficientes, convicción y confianza, seguridad de la comunidad y garantías para la desmovilización. Si bien, Colombia cuenta con un "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", a continuación se analizarán algunos de los criterios enunciados:

**a. Recursos suficientes:** el Estado colombiano ha debido implementar una serie de reformas fiscales para poder destinar dineros a este proceso. Una de las más importantes fue la Reforma Tributaria de la Ley N° 1.819 de 2016, la que incorporó un aumento del IVA de 16% a 19%,<sup>23</sup> la que entró en vigencia el 1 de enero de 2017. Lo anterior responde, según reveló el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), para cumplir con los compromisos adquiridos del Proceso de Paz, donde se necesitarían alrededor de USD 45.500.000.000<sup>24</sup> para los próximos 15 años. La mayor parte de los recursos se estima serán destinados a la reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas, donde se estima que cerca del 85,5% será destinado a la transformación rural.

Para lo anterior se utilizarán múltiples fuentes de financiamiento:

- Presupuesto General de la Nación.
- Sistema General de Participación (SGP)<sup>25</sup>

---

23 Exentos los medicamentos del Plan Obligatorio de Salud, los celulares de menos de \$650.000 y los computadores de menos de \$1.000.000, además los estratos 1 y 2 no tendrán IVA en el pago de servicios de internet. Otros productos que estarán exentos de IVA son los huevos, carnes, cuadernos y libros, viviendas usadas y viviendas nuevas de precios inferiores a \$800 millones de pesos colombianos.

24 13 mil billones de pesos colombianos.

25 Se reformuló el Sistema General de Participación (SGP), el que, como modelo de descentralización de recursos a los municipios, entregará mayores recursos de transferencia a entidades territoriales que apunten a mejorar la educación y salud.



- Sistema General de Regalías (SGR)
- Aportes de entidades territoriales
- Cooperación internacional
- Inversión privada

Para lo anterior se creó un Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD), como responsable de “viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final”,<sup>26</sup> siendo además responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo.<sup>27</sup>

En este contexto, cabe mencionar que de acuerdo a la experiencia que existe entorno a los DDR(R), la mayoría de estos procesos decae por la falta de recursos, debido a que son programas que necesitan un gran gasto fiscal en el largo plazo, que permita reinsertar a la población que por años se mantuvo al margen de la ley, donde los incentivos económicos se transforman en la piedra angular para evitar su desertión.

- b. Convicción y confianza:** la pérdida del plebiscito dejó de manifiesto el rechazo ciudadano al acuerdo alcanzado por las FARC-EP y el gobierno nacional, lo que puede ser explicado por la falta de información, así como el rechazo promocionado por la oposición, que tenía como argumentos el rechazo a la impunidad, el repudio a las garantías políticas que se le brindaban a las FARC, el descrédito de la guerrilla por la múltiples iniciativas históricas de paz sin éxito, la “paz a medias”<sup>28</sup> y el aumento de impuestos. Tras la referendación, el gobierno se vio en la obligación de negociar con la bancada “uribista” y optó por aprobar el acuerdo a través de un acto legislativo, evitando así someterse nuevamente al escrutinio social.

La falta de confianza obligó al gobierno a reabrir la negociación con las FARC-EP, respecto a temas en los cuales la oposición no aprobaría, tras lo cual se obligó a esta guerrilla a hacer un inventario de sus bienes, se redujo a un 15% el financiamiento estatal (igualándolo a los demás partidos), se redefinió el enfoque de género, se precisó la cooperación de la guerrilla en la lucha contra el narcotráfico y, lo más importante, se determinó que el Acuerdo de Paz no se incorporará como un todo a la Constitución. En ese sentido, solo se hizo con lo que tiene que ver con el derecho internacional humanitario, por ende, se discuten uno a uno los tópicos de lo pactado, lo que desde la visión de gobierno generó retrasos en la implementación.

- c. Seguridad de la comunidad:** uno de los compromisos del gobierno fue brindar seguridad a las comunidades y zonas afectadas por el conflicto, el problema es que tras el desplazamiento de las FARC-EP a las zonas de concentración, se visibilizaron los grupos armados al margen de la ley, con ello aumentaron los desplazamientos forzados, la violencia sexual y las extorsiones a comunidades rurales.

La ausencia del Estado dejó en evidencia el aumento de asesinatos en los departamentos de Antioquía y Cauca, socavando el desarrollo y propiciando los enfrentamientos de guerrillas, bandas criminales y delincuencia común mientras que en algunas zonas del país se ha criticado el excesivo uso de la fuerza.

---

26 MINISTERIO DE HACIENDA. “Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ”. 11 de junio de 2018. [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page633.jspx?\\_afrLoop=1030481033794203&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=t5y34ek6y\\_1#!%40%40%3F\\_afrWindowId%3Dt5y34ek6y\\_1%26\\_afrLoop%3D1030481033794203%26\\_afrWindowMo](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page633.jspx?_afrLoop=1030481033794203&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=t5y34ek6y_1#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dt5y34ek6y_1%26_afrLoop%3D1030481033794203%26_afrWindowMo)

27 Adicionalmente, se destinarán recursos de Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

28 Bajo el supuesto de que si bien las FARC-EP es la guerrilla más importante, no es el único foco de violencia armada en Colombia.



Por otra parte, se acusa al Estado del incumplimiento de trato a niños combatientes, violando el derecho internacional que establece el bien superior de estos, debido a la falta de acceso a la salud y educación, además de no tener planes específicos para la separación y desvinculación de niños que hoy se encuentran aislados y sin acceso a servicios de salud.<sup>29</sup>

**d. Garantías a la seguridad:** este tema está muy ligado a la “seguridad de las comunidades”, debido a que Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO), se disputan las zonas que previamente al Acuerdo de Paz estaban bajo el control de las FARC-EP, por el control de narcotráfico y minería criminal, además de que reclutan disidentes. Lo anterior ha sido fuertemente criticado por el alto mando de las FARC, debido a que el Estado no estaría cumpliendo con la seguridad física ni jurídica del acuerdo.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>30</sup> alertó sobre el aumento de asesinatos selectivos contra dirigentes sociales, comunitarios y de derechos humanos, por lo que el gobierno creó una Comisión Nacional de Garantías a la Seguridad para enfrentar con medidas concretas la seguridad física de los excombatientes que busquen ejercer como dirigentes políticos.

Bandas criminales reclutan disidentes, ofreciéndoles grandes sumas de dinero para que abandonen el proceso de paz, debido a que los miembros de las FARC son considerados “mano de obra calificada” en explosivos y en el arte de la guerra. Dependiendo de su especialidad les ofrecen entre US\$800 a US\$1.000 a soldados y a mandos medios hasta US\$4.500 mensuales, incentivos que son imposibles de equiparar con los beneficios acordados por el Acuerdo de Paz.

## Consideraciones finales

Como toda organización, el profundo cambio que enfrenta la guerrilla en cuanto a dejar las armas, desmovilizarse y reinsertarse socialmente, enfrenta una natural resistencia donde el proceso de DDR(R) por sí solo no resuelve el conflicto, siendo uno de los principales desafíos la reinserción y reintegración, que apunta a que los excombatientes puedan llevar su vida insertos en la sociedad, sin depender de las economías ilícitas.

Tal como plantea John Fisher,<sup>31</sup> salir del *status quo* genera resistencia, por lo que se necesita convencimiento y conocimiento en cuanto a que los cambios serán para mejor. En el caso de las FARC-EP, este fenómeno de resistencia se puede ver reflejado en las bases, las que no tienen el incentivo de la vida política como sí ocurre con las cúpulas de la exguerrilla. A ello se suman los beneficios que producen de las economías ilícitas de permanecer en la clandestinidad. En palabras de Fisher, las fases de negación y desilusión que lleva el dejar las armas a cambio de una reinserción social, están generando dos grandes figuras: los disidentes y los desertores.

A objeto de corregir lo anterior, en la actualidad los exguerrilleros son parte de programas específicos de proyectos productivos, con los que se pretende que ellos sean autónomos en el mediano y largo plazo; el problema es que, de no mejorar las vías de acceso y las condiciones de seguridad, es probable que retornar a la ilegalidad sea un incentivo mayor que continuar en el difícil proceso de la reintegración a la vida civil.

---

29 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. “Informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”. 2018. <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2017.pdf>

30 *Ibidem*.

31 MCLEAN, Christine. “Change and transition: What is the difference?” *British Journal of School Nursing*. 2011. 78-91 Vol. 6 N° 2.



En esa línea, a través de la reforma rural integral, el Estado colombiano intentará mantener no tan solo el control sobre todo su territorio, teniendo como base que el problema estructural del surgimiento de las guerrillas colombianas se debió al vacío de poder del Estado, sino que también en el proceso de restitución y formalización de tierras, asistencia técnica, proyectos productivos, acceso a medios de producción y comercialización, entre otros aspectos, lo que permita enfrentar la brecha campo-ciudad y, además, lograr seguridad alimentaria.

Sin embargo, desde la teoría del cambio, existe un problema de base en la transición de las FARC-EP a la civilidad, debido a que, por cumplir con los plazos políticos, la sociabilización del cambio tuvo un alcance limitado, lo que no permitió llevar a cabo el cometido inicial. Mientras tanto, desde la vereda del frente, la oposición, liderada por Álvaro Uribe, utilizando una exitosa estrategia comunicacional, vinculó el acuerdo con el castrismo-chavismo, lo que generó un temor social, desencadenando la pérdida del plebiscito para el gobierno y un período de incertidumbre para los entonces guerrilleros.

En la actualidad se está dando cumplimiento a un segundo mandato de Naciones Unidas, el que apunta a la reincorporación de las FARC a la vida civil<sup>32</sup> otorgando Garantías a la Seguridad<sup>33</sup> que mejoren la seguridad de las comunidades, crucial para cualquier proceso de DDDR. Sin embargo, temas como la confianza y el financiamiento, son cuestionados porque no existe certeza que en el largo plazo se logre poner fin a la violencia y al conflicto interno colombiano.

Recientemente, el mandato para de la Misión de Verificación fue renovado hasta septiembre de 2019, pese a que se ha alertado que la reincorporación de los excombatientes continúa siendo débil por la lentitud de la implementación del Acuerdo General por parte del gobierno colombiano. Sin embargo, el presidente Iván Duque, ha manifestado que podría revisar el acuerdo en temas relativos a la impunidad legal, lo que es rechazado por el partido político de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), de realizarse cambios a lo pactado, es posible que se limiten los beneficios a los excombatientes y con ello aumente la desertión.

## BIBLIOGRAFÍA

AIKEN, Carolyn y SCOTT, Keller . "The Irrational Side of Change Management" *McKinsey Quarterly*. 2009. <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-irrational-side-of-change-management>

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. "Informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia". 2018. <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2017.pdf>.

FISHER, John. "Creating the Future?". Scheer, Jörn W. *The Person in Society: Challenges to a Constructivist Theory*. Giessen, Germany: Psychosozial-Verlag, 2000. 428-437.

FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO. "Estatuto FARC-EP". 2007. <https://www.farc-ep.co/pdf/Estatutos.pdf>

FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO. "Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP". 1964. <https://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>

GOBIERNO NACIONAL Y FARC-EP. "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". 24 de noviembre de 2016. La Habana. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

KOTTER, John P. "*Leading Change: With a New Preface*". La Vergne: Ingram Publisher Services, 2012.

---

32 Punto 3.2 del Acuerdo de Paz.

33 Punto 3.4 del Acuerdo de Paz.



## **Florencia Cánepa Guenze**

LEVASSEUR, Robert E. *"Leadership and Change in the 21st Century: A Synthesis of Modern Theory, Research and Practice"*. Florida: MindFire Press, 2006.

MACHIAVELLI, Niccoló. *"El Príncipe"*. Madrid: Alianza, 1993.

MCLEAN, Christine. "Change and Transition: What is the Difference?" *British Journal of School Nursing*. 2011. Pp., 78-91, Vol. 6 N° 2.

MIND TOOLS. "Force Field Analysis". 2016. [https://www.mindtools.com/pages/article/newTED\\_06.htm](https://www.mindtools.com/pages/article/newTED_06.htm)

MINISTERIO DE HACIENDA. MinHacienda. "Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ". 11 de junio de 2018. [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page633.jspx?\\_afLoop=1030481033794203&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=t5y34ek6y\\_1#!%40%40%3F\\_afWindowId%3Dt5y34ek6y\\_1%26\\_afLoop%3D1030481033794203%26\\_afWindowMo](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page633.jspx?_afLoop=1030481033794203&_afWindowMode=0&_afWindowId=t5y34ek6y_1#!%40%40%3F_afWindowId%3Dt5y34ek6y_1%26_afLoop%3D1030481033794203%26_afWindowMo)

PFEFFER, Jeffrey y SUTTON, Robert. *"The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge into Action"*. Brighton: Harvard Business School Press, 1999.



# Shocks en la economía brasileña y sus posibles impactos sobre Chile y Latinoamérica\*

Ulisses Ruiz de Gamboa\*\*

Bruno Vendruscolo\*\*\*

## Resumen:

En el presente trabajo se analizarán dos tipos de shock: uno reflejaría cambios en las condiciones del mercado mundial y el otro sería originado por diferentes sucesos económicos y financieros ocurridos al interior de la economía brasileña, y sus repercusiones en países latinoamericanos, incluidos Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; intentándose, al final, estimar la intensidad y duración de los efectos de los dos tipos de shocks en la economía brasileña y sus proyecciones.

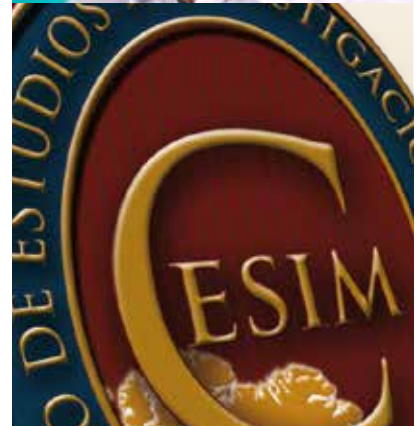
## Summary:

Two types of shocks will be analyzed in this paper: one that would reflect changes in the world market conditions and the other that would be brought about by different economic and financial events that have occurred within the Brazilian economy and the repercussions in Latin American countries, including Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela, trying and, finally, to estimate the intensity and duration of the effects of the two types of shocks in the Brazilian economy on them and their projections.

\* Los autores agradecen el apoyo dado por Robson Pereira y Camila Tanomaru del Departamento de Investigaciones y Estudios Económicos (DEPEC) del Banco Bradesco, siendo enteramente responsables por los posibles errores u omisiones.

\*\* Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. PHD en Economía, Universidad de Sao Paulo. Posdoctorado en Historia Económica, University of California, Los Angeles, Estados Unidos (UCLA). Exconsultor del Banco Mundial. *Visiting Scholar* en la University of California, Los Angeles, Estados Unidos (UCLA). Economista *Senior* de la Sao Paulo Chamber of Commerce. Profesor e investigador del Centro Mackenzie de Libertad Económica. Además, se ha desempeñado como consultor de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad del Desarrollo. Actualmente es profesor de la Maestría Profesional en Economía y Mercados de la Universidad Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, Brasil, e Investigador del Centro Mackenzie de Libertad Económica, Sao Paulo, Brasil. [ulisses.gamboa@mackenzie.br](mailto:ulisses.gamboa@mackenzie.br)

\*\*\* Economista y alumno de la Maestría Profesional en Economía y Mercados, Universidad Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, Brasil. Participante del Núcleo de Análisis de la Economía Contemporánea (NAEC) en la misma universidad. Actualmente se desempeña como analista de inteligencia de mercado y de *business intelligence*. [bruno.dalle@yahoo.com.br](mailto:bruno.dalle@yahoo.com.br)



### Palabras Clave

Economía  
Latinoamérica  
Canales de Transmisión  
Vectores autorregresivos  
Función impulso-respuesta

### Keywords

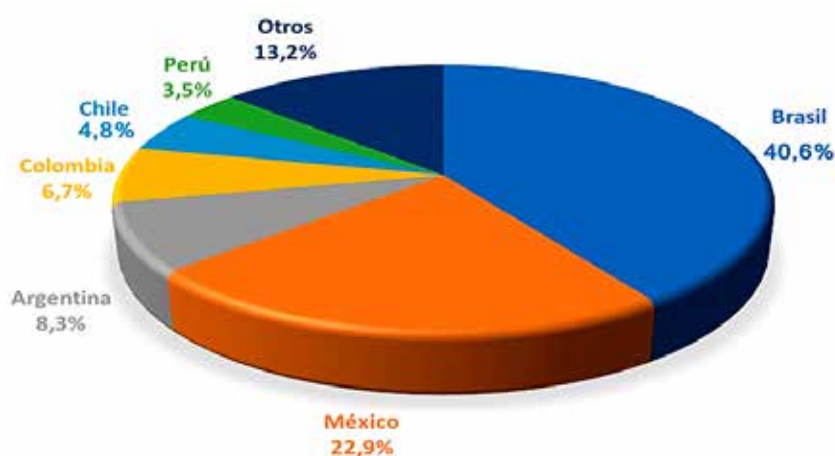
Economy  
Latin America  
Transmission Channels  
Autoregressive vectors  
Impulse-response function

## Introducción

En términos de todos los bienes y servicios producidos en la economía –lo que suele llamarse Producto Interno Bruto (PIB) real (a precios constantes)–, Brasil sigue siendo el país más importante de América Latina, con una participación cercana al 40,6% del total generado en 2017, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>1</sup>

Le sigue en importancia México y, bastante después, Argentina, con participaciones del 22,9% y 8,3%, respectivamente. Chile ocupó, en este mismo año, el quinto lugar con 4,8% del PIB latinoamericano, quedando atrás de Colombia, cuya importancia ascendió a 6,7%. El gráfico N° 1 presenta las participaciones relativas del PIB de cada uno de los 20 países de la región alcanzadas en el año pasado.

**Gráfico N° 1. Participación del PIB de los países latinoamericanos en relación al total en 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de la CEPAL.

Sin embargo, durante el período 1990-2017, la participación de la economía brasileña en el PIB a precios constantes generado en América Latina, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se redujo de 44,1% a 40,6%.

Gran parte de esa reducción se produjo desde el 2011, año a partir del cual la actividad económica brasileña empezó a exhibir un crecimiento cada vez más lento, hasta culminar con la recesión del bienio 2015-2016, que fue la peor de toda la historia de este país. El gráfico N° 2 muestra la evolución de la participación del PIB brasileño sobre aquel del conjunto de los países latinoamericanos.

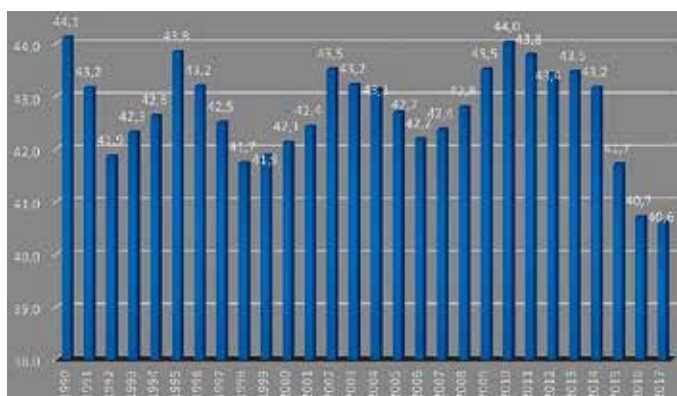
De todas maneras, en el contexto de un mundo cada vez más globalizado, y teniéndose presente que la integración regional se incrementó sobremedida a partir del advenimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es de esperarse que los cambios en la actividad económica de Brasil produzcan efectos sobre los demás países latinoamericanos.

1 CEPAL. "Estadísticas e indicadores". Disponible en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).





**Gráfico N° 2. Evolución de la participación del PIB brasileño en relación al PIB total de los países latinoamericanos: 1990-2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de la CEPAL.

Dichos cambios pueden provenir, por un lado, de *shocks* en la economía mundial, tales como fluctuaciones de las grandes economías, de los mercados financieros internacionales y de los precios de las materias primas en el mercado mundial, que, al afectar a la economía brasileña, terminan por “contagiar” a los demás países latinoamericanos. Otra fuente de posibles efectos estaría dada por cambios en la producción o en el gasto agregado de Brasil, originados al interior de ese país, lo que se conoce como *shocks* idiosincráticos, que, a partir de las relaciones comerciales y financieras con el resto de continente, impactan a los demás países.

Esas dos fuentes de efectos generan una fuerte relación positiva entre las fluctuaciones del PIB brasileño y de los demás países latinoamericanos, lo que ha sido evidenciado por los trabajos de Adler y Sosa<sup>2</sup> y del Banco Mundial (World Bank).<sup>3</sup> Así, expansiones del PIB de Brasil son acompañados de movimientos similares en la actividad económica de los demás países que pertenecen al continente latinoamericano, y viceversa en el caso de contracciones del ingreso agregado de este país.

En el presente trabajo, se analizarán los posibles canales de “contagio” entre la economía brasileña y un conjunto seleccionado de países latinoamericanos, que incluye Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela,<sup>4</sup> intentándose, al final, estimar la intensidad y duración de los efectos de los dos tipos de *shocks* en la economía brasileña sobre ellos.

La literatura al respecto es bastante escasa, pudiéndose mencionar, además de los dos trabajos anteriores, el del BBVA,<sup>5</sup> y el recientemente publicado Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>6</sup>

2 ADLER, Gustavo y SOSA, Sebastián. “Intra-Regional Spillovers in South America: IsBrazilSystemicAfterAll?”. International MonetaryFund, Working Paper, junio 2012. Disponible en <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/10/Intra-Regional-Spillovers-in-South-America.pdf>

3 BANCO MUNDIAL. “Regional Integration and Spillovers – Latin American and the Caribbean”. Global Economic Prospects, enero 2016. Disponible en <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospects-January-2016-Spillovers-LAC.pdf>

4 La selección de países respondió a los criterios de importancia relativa en términos de la relación económica con Brasil, disponibilidad de datos y grados de libertad del modelo estadístico utilizado.

5 BBVA. “¿Qué impacto tiene Brasil sobre la economía de América Latina?”. Observatorio Económico Latinoamérica, junio 2015. Disponible en [https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/06/Spillovers-de-Brasil-en-Latam\\_vf.pdf](https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/06/Spillovers-de-Brasil-en-Latam_vf.pdf)

6 BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO. “Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe: La Hora del Crecimiento”, 2018. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8805/Informe-macroeconomico-de-America-Latina-y-el-Caribe-2018-La-hora-del-crecimiento.pdf>



## Posibles canales de transmisión

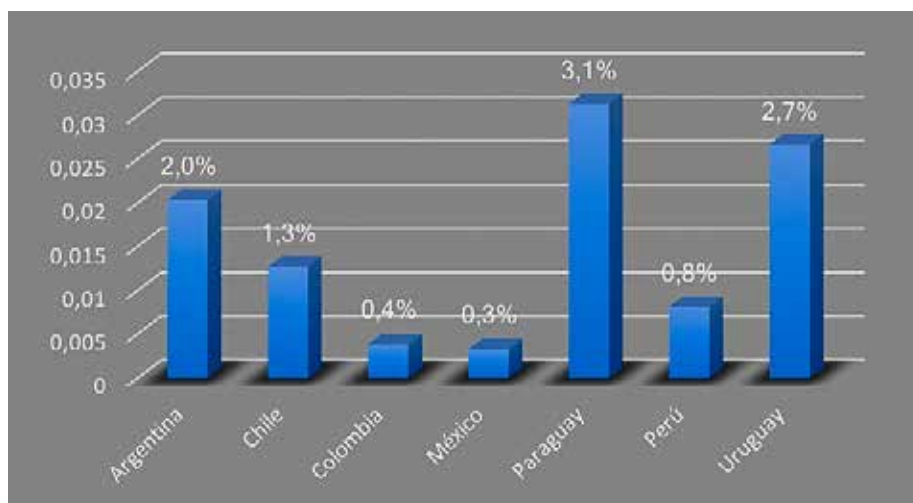
Las fluctuaciones de la actividad económica brasileña pueden afectar a Chile y a los demás países latinoamericanos, a partir de distintos canales de transmisión. En todo caso, este “contagio” deberá ser heterogéneo en cuanto a su magnitud, afectando relativamente más a aquellos países más integrados con la economía brasileña.

Basado en el análisis de BBVA,<sup>7</sup> el primer canal estaría representado por el comercio de bienes, pues un mayor crecimiento del PIB de Brasil deberá impulsar las importaciones oriundas de los demás países del continente, lo que, por su vez, incrementará su actividad económica y viceversa. La magnitud del impacto dependerá también de la composición de las compras brasileñas en el exterior, debiendo ser más elevado mientras mayor sea el grado de elaboración del producto.

La economía brasileña todavía sigue siendo poco abierta, con las importaciones representando menos del 10% de su PIB, de las cuales cerca de 15% tiene su origen en los países latinoamericanos. Dentro del continente, los socios comerciales más importantes son Argentina, que representa alrededor de 6,3% del total importado por Brasil, seguida por México y Chile, con participaciones que alcanzan a 2,8% y 2,3%, respectivamente.

Para medir el grado de exposición de los países latinoamericanos a las fluctuaciones de la económica brasileña, en el contexto de las compras de bienes en el extranjero, se calculó la participación de estas sobre el PIB de cada país de origen en el año 2017, tal como se muestra en el gráfico N° 3.<sup>8</sup>

**Gráfico N° 3. Participación de las exportaciones de bienes a Brasil en términos del PIB de los principales exportadores latinoamericanos: 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de la CEPAL y del Ministerio de la Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil.

Del análisis del gráfico anterior se puede percibir que los países con mayor posibilidad de “contagio” en relación a la economía brasileña son Paraguay, Uruguay y Argentina, debido a sus estrechas relaciones comerciales a partir

7 BBVA., *op. cit.*

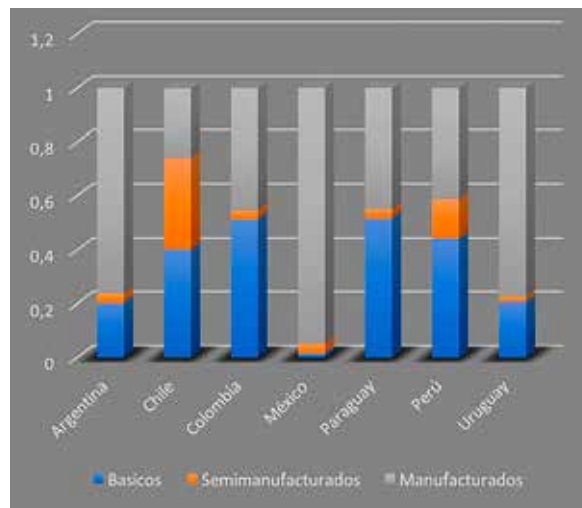
8 En general, la elección del año 2017 para caracterizar las relaciones económicas entre Brasil y el grupo seleccionado de países latinoamericanos no debería provocar sesgos importantes, puesto que dichas relaciones se han mantenido relativamente estables en los últimos años, de acuerdo a lo que se presenta en BBVA (2015).

de su participación en el MERCOSUR. Chile es el cuarto país en importancia relativa, seguido de Perú, Colombia y, finalmente, México.

Los resultados anteriores deben ser contrastados con un análisis de la composición de la demanda externa de bienes por parte de Brasil, en términos de su grado de elaboración, pudiéndose decir que el grado de exposición de los países a las fluctuaciones de la economía brasileña será mayor mientras más alta sea la participación de mercaderías de mayor valor añadido. Esto es así, pues, para los casos de los bienes más básicos, tales como las materias primas, la demanda de los países compradores tiende a ser relativamente más estable, frente a cambios en su nivel de producción total.

El gráfico N° 4 permite visualizar que, de acuerdo con el criterio anterior, los socios comerciales más vulnerables serían México, Uruguay y Argentina, los que presentan las mayores participaciones de los bienes manufacturados (95,0%, 77,5% y 76,4%, respectivamente), mientras Chile sería, basado en el mismo criterio, el menos expuesto, al presentar la menor participación dentro del grupo (25,8%).

**Gráfico N° 4. Composición de las principales exportaciones latinoamericanas de bienes a Brasil, según el grado de elaboración: 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando base de datos del Ministerio de la Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil.

Sin embargo, en el caso de México, su grado de exposición a la economía brasileña por el canal comercial deberá ser, al final, relativamente reducido, toda vez que la participación de sus ventas a Brasil en términos de su PIB es poco significativa.

Llama la atención que Uruguay sea el segundo país con mayor proporción de bienes manufacturados, puesto que, a pesar de la importancia histórica de las exportaciones a Brasil en relación al total vendido en el exterior, estas se han caracterizado en el pasado por la predominancia de materias primas agrícolas. El cambio se produjo a partir del acuerdo bilateral firmado entre los dos países en 2016, que redujo la burocracia aduanera entre ellos, disminuyendo los costos asociados a los trámites de importación y al tiempo de espera para la internación de los productos, lo que expandió las relaciones comerciales entre las dos naciones, más allá del contexto del MERCOSUR.

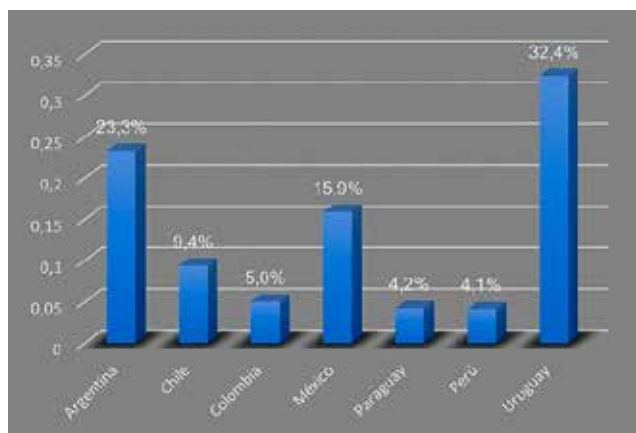
A su vez, en el caso de Argentina, es esperable que este país sea uno de los más afectados frente a eventuales fluctuaciones económicas de Brasil, independientemente si estas son externas o internas, pues, además de la



integración promovida por el MERCOSUR, se destaca el acuerdo automotriz firmado entre ellos. Este contribuyó a la profundización de sus relaciones comerciales, a través de la instalación de fábricas de automotores en ambos países.

Con relación al intercambio de servicios, los mayores montos exportados por la economía brasileña tuvieron su origen en 2017 en Uruguay, Argentina y México, con participaciones en relación al total comprado en Latinoamérica de 32,4%, 23,3% y 15,9%, respectivamente, tal como puede ser visualizado en el gráfico N° 5, que presenta los principales exportadores de este continente. Chile ocupa el cuarto lugar en importancia, pero con participación menos significativa en relación a las demás naciones.

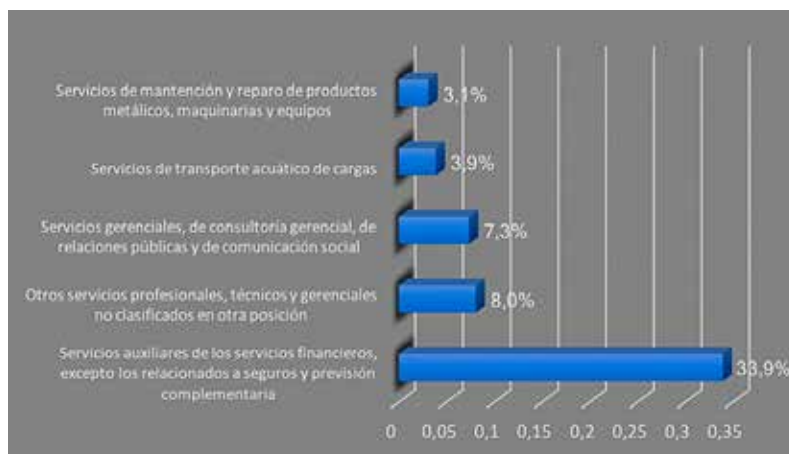
**Gráfico N° 5. Principales exportadores latinoamericanos de servicios para la economía brasileña: 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Ministerio de la Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil.

En cuanto a la composición de los servicios vendidos a Brasil, los rubros más importantes corresponden a los servicios auxiliares de los servicios financieros; otros servicios profesionales, técnicos y gerenciales; servicios gerenciales, de consultoría gerencial, de relaciones públicas y de comunicación social; transporte acuático de cargas; mantención y reparación de productos metálicos, máquinas y equipos, expresados en el gráfico N° 6.

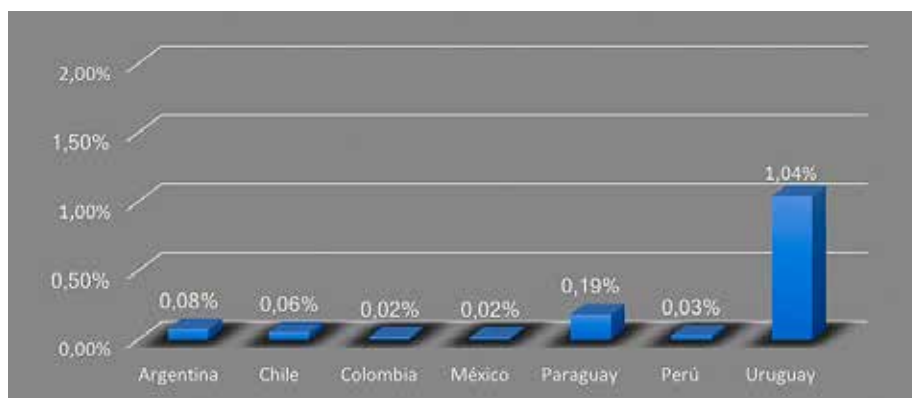
**Gráfico N° 6. Composición de las principales exportaciones latinoamericanas de servicios a Brasil, según el grado de elaboración: 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Ministerio de la Industria Comercio Exterior y Servicios de Brasil.

No obstante, a pesar de la expansión del intercambio de servicios entre la economía brasileña y los demás países latinoamericanos durante las últimas décadas, el volumen comercializado es muy poco representativo en términos de la producción agregada de estos países, tal como muestra el gráfico N° 7.

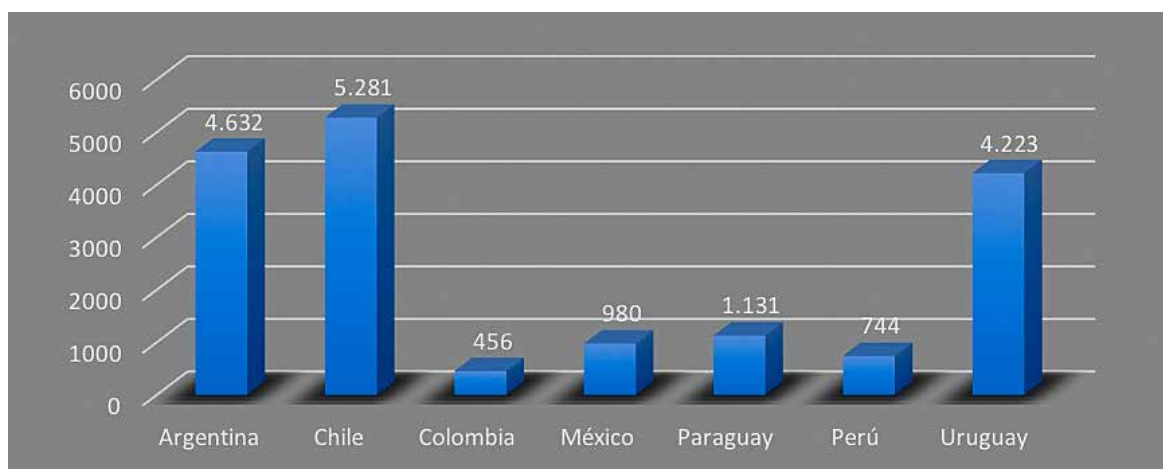
**Gráfico N° 7. Participación de las exportaciones de servicios a Brasil en términos del PIB de los principales exportadores latinoamericanos: 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de la CEPAL y del Ministerio de la Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil.

Es importante también analizar la relevancia del flujo de capitales financieros entre las economías brasileñas y los demás países pertenecientes a América Latina. El gráfico N° 8 exhibe, en millones de dólares, los principales receptores de la inversión directa extranjera,<sup>9</sup> que tiene su origen en Brasil.

**Gráfico N° 8. Principales destinos de la inversión extranjera directa de Brasil en Latinoamérica: 2017 (US\$ millones)**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Banco Central de Brasil.

Del análisis del gráfico anterior se puede concluir que Chile ocupa el primer lugar como país de destino de los capitales financieros de largo plazo invertidos por el sector privado brasileño en los países de la región, seguido por

<sup>9</sup> Para efectos del presente análisis, se consideró la inversión extranjera directa, excluyéndose los préstamos entre empresas.



Argentina y Uruguay. Los sectores productivos más beneficiados por esas inversiones son, en orden de importancia, las actividades financieras, seguros y servicios relacionados, industria manufacturera, actividades profesionales, científicas, técnicas, construcción, agricultura, pecuaria, producción forestal y acuicultura (gráfico N° 9).

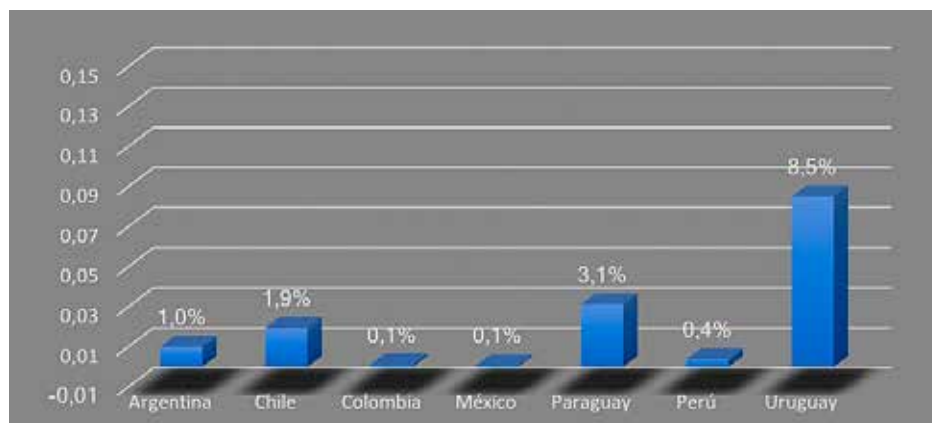
**Gráfico N° 9. Principales sectores de destino de la inversión extranjera directa de Brasil en Latinoamérica: 2017**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Banco Central de Brasil.

Sin embargo, tomando como ejemplo lo ocurrido con los servicios, el peso de la entrada de capitales financieros brasileños de largo plazo sobre el PIB de cada uno de los principales países receptores de América Latina es bastante reducido, como muestra el gráfico N° 10.

**Gráfico N° 10. Participación de la inversión extranjera directa de Brasil en el PIB de los principales países de destino en Latinoamérica: 2017**

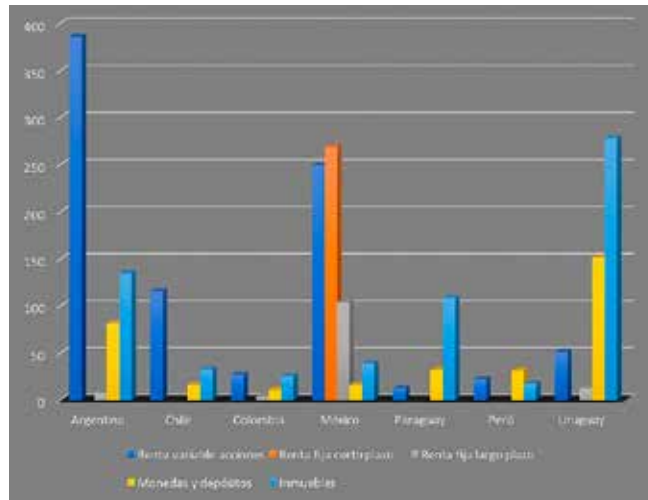


\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Banco Central de Brasil.

Lo mismo ocurre con las inversiones en portafolio de Brasil en los países latinoamericanos, que representan el flujo de capitales financieros de corto plazo de ese país hacia las demás naciones que son parte del continente, dividiéndose en renta variable (acciones), renta fija de corto y largo plazo, monedas, depósitos e inmuebles. El gráfico N° 11 permite visualizar que los destinos más importantes de esos capitales son Argentina, México y Uruguay.



Gráfico N° 11. Principales destinos de la inversión en portafolio de Brasil en Latinoamérica: 2017 (US\$ millones)



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Banco Central de Brasil.

A la luz de todo el análisis anterior, se puede concluir que, a pesar del incremento en la importancia del intercambio de servicios y capitales financieros de corto y largo plazo entre Brasil y las demás naciones que son parte de la región, y considerando, incluso, la creciente internacionalización de los bancos de aquel país, las vías de comercio de bienes entre estas economías siguen siendo el principal canal de transmisión de los eventuales *shocks* ocurridos en el “gran vecino”, tal como también concluyen los estudios mencionados anteriormente.

## Estimación de los efectos de *shocks* en el PIB de Brasil

Para estimar los impactos de eventuales fluctuaciones de la economía brasileña sobre los países latinoamericanos más vulnerables fue utilizado un modelo estadístico.<sup>10</sup> En él, además de considerarse el PIB de Brasil, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, se incluyó el PIB mundial,<sup>11</sup> el índice VIX de volatilidad financiera internacional y el índice CRB de precios internacionales de materias primas.

La inclusión del PIB mundial, VIX y CRB cumple el objetivo de dar la posibilidad de que los *shocks* que impactan la economía brasileña tengan su origen en cambios en las condiciones de los mercados internacionales, sea por altibajos en las economías más importantes del planeta, por crisis financieras o por *shocks* en el precio de las principales materias primas exportadas o importadas por Brasil.

De este modo, se hicieron dos simulaciones. La primera, suponiendo que los *shocks* de la economía brasileña son originados a partir de cambios en las condiciones de la economía internacional, involucrando alteraciones en el PIB mundial y en los niveles del VIX y CRB.<sup>12</sup> La segunda, con el supuesto de que los *shocks* en la economía brasileña son

10 El modelo se conoce por el nombre de Vectores Autoregresivos (VAR), a partir del trabajo original de Sims (1980), siguiendo la metodología y la especificación utilizadas en Adler y Sosa (2012).

11 El PIB mundial fue estimado, siguiendo a Adler y Sosa (2012), a partir de un promedio ponderado del ingreso agregado de los países pertenecientes al G-7, incluyendo también China. Las ponderaciones de dicho promedio fueron realizadas a partir del cálculo del PIB en la paridad del poder de compra.

12 La primera simulación, basada en las funciones de impulso-respuesta, derivadas del modelo VAR estimado, supuso que las variables asociadas a la economía internacional son relativamente más exógenas, en el siguiente orden: PIB mundial, VIX, CRB, seguidas del PIB de Brasil, de Argentina y de los demás países latinoamericanos.



totalmente originados por alteraciones en la situación política o económica interna de este país, sin interferencia de los mercados internacionales.<sup>13</sup>

En términos cualitativos, los resultados de ambas simulaciones no varían sustancialmente, mostrando que los principales países afectados serían Argentina, Paraguay y Uruguay, corroborando los resultados obtenidos por Adler y Sosa en 2012, BBVA el 2015, Banco Mundial durante el 2016 y BID en 2018. Los gráficos N° 12 y N° 13 muestran que para dichos países una expansión de la economía brasileña provocaría movimientos en la misma dirección de su propio PIB y viceversa.

En el caso en que el *shock* de la economía brasileña sea totalmente idiosincrático, los impactos en la actividad económica de los demás países serían menores y no serían inmediatos, tardando algunos trimestres en ser transmitidos a esas economías. Ese resultado sugiere que los cambios en la actividad económica de Brasil, originados por fluctuaciones de la economía mundial, tenderían a amplificar sus efectos sobre los demás países de la región, conclusión similar a la obtenida por Adler y Sosa.<sup>14</sup>

Los resultados arrojados por el presente trabajo también coinciden con los otros estudios citados anteriormente, en el sentido de concluir que los impactos de los cambios en el PIB brasileño son poco importantes para Ecuador, Bolivia, México y Colombia. Sin embargo, llama la atención que los efectos de *shocks* en la economía brasileña, ya sean idiosincráticos u originados por sucesos ocurridos en los mercados internacionales, sean prácticamente nulos en el caso de Chile, al contrario de lo que concluyen los otros autores, a pesar de no haber evidencia de efectos demasiado importantes. También es curioso que en la primera simulación aparezcan impactos no despreciables en Venezuela, lo que tal vez sería explicado por algún error de medición a la hora de calcular su PIB. Otro resultado que se aleja de los logrados por Adler y Sosa<sup>15</sup> y BBVA<sup>16</sup> es el bajo nivel de impacto sobre Perú, para lo que hasta ahora no existe una explicación.

## Conclusiones

El presente trabajo tuvo como propósito realizar una estimación de los impactos de fluctuaciones de la economía brasileña, ya sean originados por cambios en los mercados internacionales, o bien por cambios políticos o económicos ocurridos enteramente al interior del país vecino. Este análisis se efectuó sobre un conjunto seleccionado de países latinoamericanos, tomando como base su importancia relativa a nivel de integración regional, la disponibilidad de datos y algunas restricciones en cuanto al número máximo de variables utilizadas en los modelos estadísticos, acorde con mantener un nivel mínimo de confiabilidad.

En función de lo anterior, se realizó un análisis previo, basado en datos oficiales de Brasil y de la CEPAL, investigando cuáles podrían ser los canales de transmisión más importantes, concluyéndose que es el comercio de bienes el punto de contacto más relevante entre esas economías, a pesar de los desarrollos logrados en los campos de intercambio de servicios y capitales financieros, en el contexto del MERCOSUR, de otras iniciativas bilaterales y del propio fenómeno de la globalización.

Para el presente estudio fueron realizadas dos simulaciones estadísticas; la primera, suponiendo que las fluctuaciones del PIB de Brasil están relacionadas con dinámicas de *shocks* en el PIB mundial, en la volatilidad financiera internacional,

---

13 Para la segunda simulación, se estimó un segundo modelo VAR, definiendo el PIB mundial y los índices VIX y CRB como variables totalmente exógenas. A partir de ese segundo modelo, se estimaron las funciones impulso-respuesta suponiendo que el PIB de Brasil sea la variable relativamente más exógena, seguido del PIB de Argentina y de los asociados a los demás países latinoamericanos seleccionados.

14 ADLER y SOSA, *op. cit.*

15 *Ibidem.*

16 BBVA., *op. cit.*



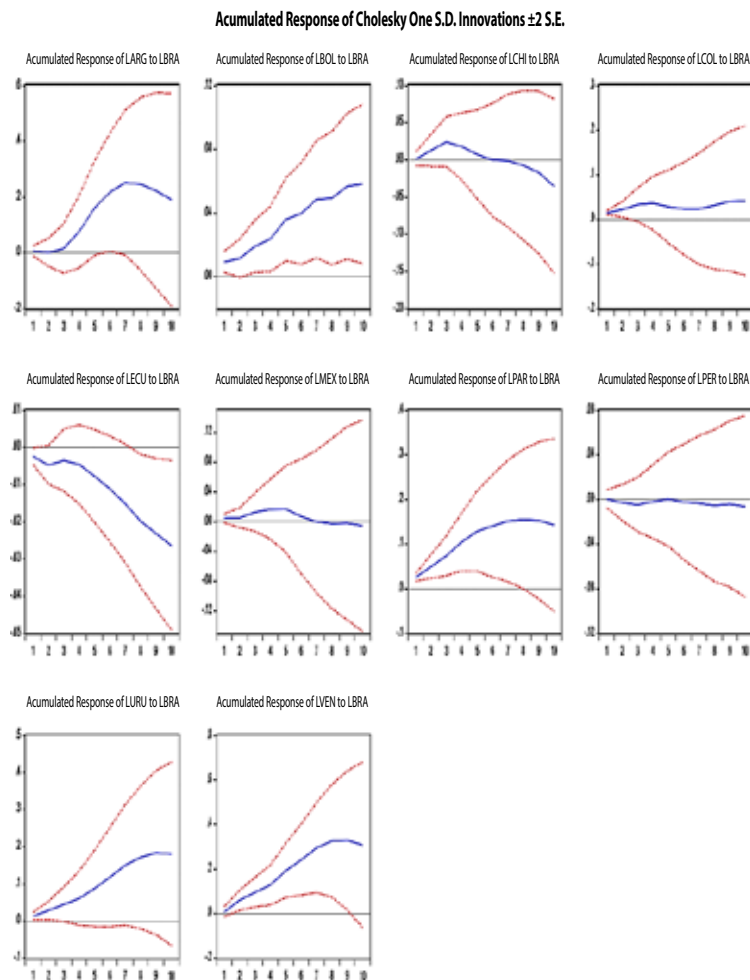


en los precios de las principales materias primas importadas o exportadas por ese país; mientras que la segunda asumió que los *shocks* serían absolutamente idiosincráticos.

Por lo tanto, los resultados fueron coincidentes con el reducido conjunto de trabajos realizados sobre el mismo tema, al señalar que los países más afectados serían Argentina, Paraguay y Uruguay, dejando en segundo plano los impactos sobre los demás países. En ese aspecto, llama la atención que Chile aparezca en el rol de las economías menos afectadas, conjuntamente con México.

Es preciso destacar que otro resultado interesante obtenido de la presente investigación, y que coincide con lo logrado por Adler y Sosa,<sup>17</sup> es que los *shocks* de la economía brasileña que repercuten en cambios en la situación internacional son a la vez más importantes desde el punto de vista cuantitativo, como también más duraderos, sugiriendo que Brasil actuaría como un canal amplificador de dichos cambios en el escenario mundial.

**Gráfico N° 12. Resultados de *shocks* en la economía brasileña provocados por cambios en las condiciones internacionales (en puntos porcentuales)**



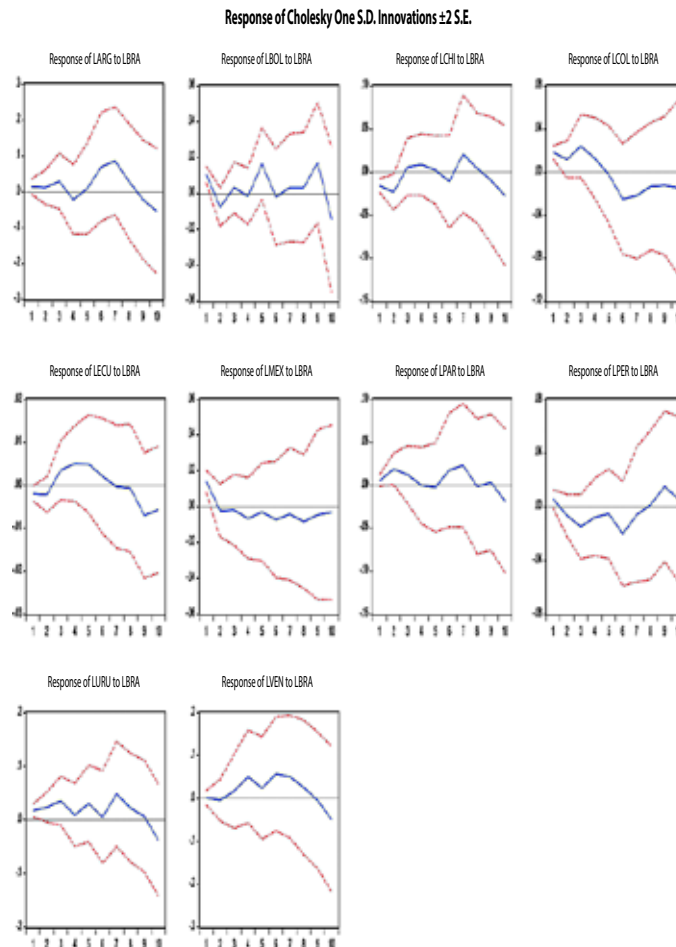
\*

**Fuente:** Elaboración propia, utilizando la base de datos del Banco Central de Brasil.

17 ADLER y SOSA, *op. cit.*



**Gráfico N° 13. Resultados de shocks en la economía brasileña provocados por cambios idiosincráticos (en puntos porcentuales)**



\*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos del Banco Central de Brasil.

## BIBLIOGRAFÍA

ADLER, Gustavo y SOSA, Sebastián. "Intra-Regional Spillovers in South America: Is Brazil Systemic After All?," International Monetary Fund, Working Paper, junio 2012. Disponible en <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/10/Intra-Regional-Spillovers-in-South-America.pdf>

BANCO MUNDIAL. "Regional Integration and Spillovers – Latin American and the Caribbean", Global Economic Prospects, enero 2016. Disponible en <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospects-January-2016-Spillovers-LAC.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO. "Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe: La hora del crecimiento", 2018. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8805/Informe-macroeconomico-de-America-Latina-y-el-Caribe-2018-La-hora-del-crecimiento.pdf>

BBVA. "¿Qué impacto tiene Brasil sobre la economía de América Latina?," Observatorio Económico Latinoamérica, junio 2015. Disponible en [https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/06/Spillovers-de-Brasil-en-Latam\\_vf.pdf](https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/06/Spillovers-de-Brasil-en-Latam_vf.pdf)

CEPAL. "Estadísticas e indicadores". Disponible en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

SIMS, Christopher. "Macroeconomics and Reality, Econometrica", volumen 48, N° 1. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/1912017?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1912017?seq=1#page_scan_tab_contents)



## VISIONES

---

### Evolución de la relación civil-militar desde los '90\*

GDD Carlos Molina Johnson\*\*

Junto con agradecer la invitación a este interesante conversatorio, he considerado necesario dar a conocer ciertas precisiones con respecto a mi reflexión sobre la "Evolución de la relación civil-militar desde los '90".

La primera es que esa reflexión no puede ser abordada sin considerar determinadas decisiones o acciones previas al regreso de la democracia en marzo de 1990 que, sin duda, han sido evidentemente importantes en la progresiva manifestación de una relación político-militar, concordante con los intereses de la función Defensa. Dentro de esos elementos destaca el cumplimiento del itinerario constitucional, la definición de la misión de las Fuerzas Armadas en la carta fundamental –no efectuada con anterioridad en nuestro ordenamiento jurídico– y la incorporación de una ley orgánica para esas instituciones en la reforma constitucional de julio de 1989.

La segunda es que las relaciones a las cuales me voy a referir, y su evolución, son aquellas que –siguiendo la doctrina de destacados sociólogos y politólogos ampliamente reconocidos en el reciente e interesante libro de José Rodríguez Elizondo– se plasman, dentro de los regímenes democráticos, entre las autoridades políticas y los mandos militares en el contexto de las responsabilidades del Estado en cuanto a la defensa nacional, es decir, aquellas que corresponden específicamente al ámbito de la conducción de la Defensa; en otras palabras, son las relaciones donde deben integrarse la política y la estrategia, y en las que, por consiguiente, no tienen cabida ciertas tensiones entre el gobierno y el mando del Ejército por causas ajenas a la función defensa.

La tercera es que en la mayor parte del período la estructura de la Defensa obedeció a una concepción orgánica asociada al modelo de Estados Unidos de los años 50, olvidando que en ese país el presidente es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y el secretario de Defensa ocupa una posición clave en el control civil de esas fuerzas.

Cabe precisar que, en Chile, a lo más, existe una norma legal, aún vigente, que para el presidente de la república estableció la denominación de Generalísimo (Ley Nº 18.002/1981). Tal organización, entonces, no permitía una relación político-militar fluida, ni menos una conducción de la defensa en los niveles respectivos, como se demostró,

---

\* El presente escrito es un extracto de la participación del GDD (R) Molina en el conversatorio "Evolución de la relación civil-militar desde los '90", organizado por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares y el Instituto de Historia de la Universidad San Sebastián el 10 de julio de 2018.

\*\* General de División en retiro del Ejército de Chile. Especialista en Estado Mayor, Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Miembro de número de la Academia de Historia Militar y autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan los libros: *Unidad Nacional y Fuerzas Armadas; Chile: Los militares y la política; La violencia política en Chile; La paz y la guerra en Kant* y *La conducción de la defensa nacional: historia, presente y futuro*. En el servicio público, cumplió funciones en la Secretaría General de la Presidencia y en el Ministerio de Defensa Nacional como Secretario Ejecutivo del Consejo Asesor en Política de Defensa y Asesor Político-Estratégico del Ministro de Defensa Nacional. Actualmente es Gerente General de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. [cmolinajohnson@gmail.com](mailto:cmolinajohnson@gmail.com)

con mucha precisión, en las conductas políticas y estratégicas para enfrentar determinadas situaciones de crisis internacional, especialmente en la década de los 70, experiencia que se intentó enmendar posteriormente mediante la dictación del Decreto Supremo N° 272 de 1985 que establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas.

Por último, la cuarta, convencido de que a partir de los 90 y en su sentido doctrinario, la relación político-militar ha avanzado favorablemente, pese a los bemoles propios de la consolidación de la democracia después de un régimen autoritario.

Se debe recordar que en Chile el 11 de marzo de 1990 finaliza el régimen militar y se inicia el retorno de la democracia, hito histórico de trascendencia internacional cuyo origen lo encontramos en el ordenamiento institucional vigente a la época (Constitución de 1980), en cuyo texto, según la opinión de la Concertación de Partidos por la Democracia que asumía el poder, se otorgaba una excesiva autonomía a las Fuerzas Armadas –para mí, una autonomía de carácter relativo– que era necesario modificar.

Asimismo, entre otras de esas aprensiones, el programa de gobierno de dicha coalición estimaba *“inconveniente para la estabilidad democrática la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden y las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional de representar actos a otras autoridades del Estado”*. Se unía a ello la ausencia de una relación político-militar concordante con los intereses de la defensa, que permitiera superar la inercia en el desenvolvimiento del sector y conformar un sistema coherente con la participación de civiles y militares, puesto que aún regían los antiguos patrones de conducta en los distintos actores responsables de esa función primaria. De allí que, durante el gobierno del presidente Aylwin, existieron iniciativas para reformar la Constitución Política y eliminar esa autonomía relativa, las que no prosperaron.

Por otra parte, en ese período, la preocupación por la seguridad externa no fue el centro de gravedad del ministro de Defensa Nacional, sino que, en el ejercicio del cargo, tal como lo describe en el libro *Tiempos difíciles. Mi testimonio*, su mayor preocupación fue la compleja relación con el general Pinochet.

No obstante, es interesante considerar que, al término de su gestión, dejó expresa constancia de que *“la actual estructura del Ministerio corresponde a antiguos esquemas de organización en que se duplican funciones, se pierde integración de esfuerzos, se compartimentan los mandos institucionales y se dificulta la especialización en materias administrativas y presupuestarias. En síntesis, creo que la estructura y funcionamiento de este Ministerio de Defensa deben cambiar en forma profunda”*<sup>1</sup>.

Cabe destacar que, dada esa circunstancia y en lo que nos interesa, el espacio de pensamiento lo ocupó el grupo de reflexión cívico-militar promovido por el senador Gabriel Valdés, al amparo del Centro de Estudios del Desarrollo, donde se llevaron a cabo interesantes discusiones sobre la relación político-militar con la participación de representantes del Ejército.

Luego, durante ese gobierno y al igual que lo sucedido previo a los 90, el interés por la función defensa continuó limitado al sector militar, no obstante que en determinados ambientes académicos comenzaba a hacerse público o a reactivarse el interés por ciertos temas específicos del área como, por ejemplo, la política de defensa. Destaca, dentro de estos, el seminario sobre política de defensa desarrollado por la Academia de Guerra del Ejército en septiembre de 1991.

---

<sup>1</sup> ROJAS SAAVEDRA, Patricio (2013). *Tiempos difíciles. Mi testimonio*. Aguilar Chilena de Ediciones S.A., Santiago, Chile, p. 102.



Iniciado el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el estancamiento será enfrentado de manera sostenida por el ministro Edmundo Pérez Yoma, quien, de la mano del programa de gobierno, coloca en carpeta una serie de proyectos en el área de la defensa nacional, los cuales fueron hechos públicos, en su mayoría, el 12 de mayo de 1994 en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, marcando con fuerza la necesidad de explicitar la política de defensa. A tal acción se le unirá, prontamente, la decisión política de elaborar un *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, invitándose a las Fuerzas Armadas a participar en esta original iniciativa.

Inicialmente, el comandante en jefe del Ejército se negó a la participación institucional, cambiando de actitud en febrero de 1996, junto con entregar al Centro de Estudios e Investigaciones Militares la responsabilidad de representarlo en ese esfuerzo, al que concurrieron diversos sectores políticos, centros académicos y las Fuerzas Armadas. En consecuencia, las discusiones sobre la conformación de ese documento ocuparon la mayor parte de ese año, distendiendo en medida importante los conflictos personales de los años anteriores.

Al anterior esfuerzo se agregó la intención gubernamental de establecer legalmente las funciones del Ministerio de Defensa Nacional que, a la fecha, se desenvolvía sobre la base de una serie de normas reglamentarias, iniciándose las primeras discusiones –también con representantes de las Fuerzas Armadas–, cuyos resultados, al igual que aquellos que permitieron consensuar los contenidos del primer *Libro de la Defensa Nacional* de 1997, sirvieron de insumo para el anteproyecto de ley del Ministerio que fue elaborado en los años siguientes.

Hoy, visto a la distancia, otro elemento importante que influyó en el cambio de actitud fue el seminario “Las Fuerzas Armadas y la transición de la democracia; los casos de España y Chile”, en el que participaron políticos y militares de ambos países, oportunidad en que, en el caso nacional, ninguno de los sectores dejó de manifestar sus opiniones y aprensiones respecto a la ausente relación político-militar en el contexto de la democracia.

Es importante agregar que, a partir del gobierno de Frei Ruiz-Tagle y mediante clases inaugurales del año académico de las Fuerzas Armadas, los ministros de Defensa Nacional han dado a conocer periódicamente los principales ejes programáticos del sector, medida que, además de orientar sobre los esfuerzos en función de los mismos, ha servido como argumento para las discusiones en las instancias interesadas en el desenvolvimiento de la defensa nacional.

Retornando al análisis de la relación político-militar a partir de los 90, en marzo de 1998 el general Pinochet entrega la Comandancia en Jefe del Ejército al general Ricardo Izurieta, durante cuyo período de mando debió enfrentar la detención de su antecesor en Londres, hecho que no impidió que los avances en materia de defensa continuaran y que el Ejército se integrara a ellos.

Dentro de tales esfuerzos, se mantuvo presente el interés por establecer una nueva estructura del sistema de defensa y a la par se iniciaron las discusiones para el segundo *Libro de la Defensa Nacional*, siguiendo el estilo de participación aplicado para su primera versión; es decir, con una plena participación de civiles y militares.

Con respecto a los anhelos de modernización orgánica de la defensa y a pocos días de haberse reformado la Constitución, en agosto de 2005, que dejó atrás la autonomía relativa de las Fuerzas Armadas, el ministro Jaime Ravinet, después de someter a un análisis final el anteproyecto respectivo, fundamentalmente con la Junta de Comandantes en Jefe y el Comité Asesor en Políticas de Defensa, el 2 de septiembre de 2005, ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley del Ministerio de Defensa Nacional.

Las deliberaciones en torno a este proyecto de ley se iniciaron recién a partir del 8 de enero de 2008 con la presentación en sala del primer informe de la Comisión de Defensa, siendo aprobado el articulado en particular el 20 de agosto de



ese mismo año y remitido al Senado el 16 de diciembre de 2009, desde donde se devolvió a la Cámara de Diputados con una serie de modificaciones, instancia en la que se aprobó el 22 de diciembre de ese año, promulgándose como ley el 4 de febrero de 2010.

Durante los distintos trámites constitucionales, la participación militar fue permanente y activa, tanto a través de los comandantes en jefe como del jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, lo que permitió a los legisladores conocer la posición de las Fuerzas Armadas con respecto a la estructura propuesta para dar curso a una regulación orgánica no solo útil para la eficiencia del sector defensa, sino también para garantizar una relación político-militar concordante con las exigencias de nuestra seguridad externa y los espacios de acción de cada uno de los actores involucrados en ella, los que, hasta la promulgación de esa ley, eran difusos, especialmente en el campo de la conducción política en situaciones de crisis o guerra externa y la conducción estratégica de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones en esos escenarios.

Luego, dentro de los beneficios de esa norma, se fortaleció la autoridad presidencial y ministerial en la gestión de los procesos de gobierno en el sector defensa; se le otorgó coherencia a la posición del ministro dentro de la estructura superior del sistema de defensa y se estableció con claridad la cadena de mando en el desarrollo de las operaciones militares, destacando la formalización de la figura del conductor estratégico. Es necesario recordar que, durante la tramitación del proyecto de ley, el ministro José Goñi puso en vigencia la Responsabilidad Social del sector en cuanto a apoyar al desarrollo sostenible del Estado, formalizando así la permanente contribución de las Fuerzas Armadas a la comunidad, especialmente a aquellos habitantes de los sectores extremos o en condición de aislamiento que, dadas sus formas de acción, sí podríamos calificar como una manifestación práctica de relaciones entre civiles y militares.

Seguidamente, el 8 de enero de 2010, el gobierno de la presidenta Bachelet hizo pública la tercera versión del *Libro de la Defensa Nacional*. En los contenidos del mismo, si bien se reiteraron el concepto y los principios de la política de defensa para Chile, quedó pendiente la explicitación de la misma en tanto política pública orientadora de los esfuerzos y actividades del Estado en ese sector y base para la estructuración de la política militar.

A los pocos días de la promulgación de la Ley N° 20.424, denominada Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, Sebastián Piñera asumió la presidencia de la República (2010), iniciando un período gubernativo en el que, de acuerdo a su programa de gobierno, comenzó la elaboración de una Estrategia de Seguridad, cuyo texto, enviado en consulta al Senado por el Gobierno, nunca recibió la opinión de ese órgano legislativo y tampoco fue publicada. Quizás, de haberse hecho, habría servido no solo de base para la explicitación de la política de defensa, sino de muchas otras respecto de la seguridad integral del país, tan importantes como la anterior.

Posteriormente, en años recientes, pese a la propicia relación político-militar, no se avanzó en importantes temas pendientes y necesarios para consolidar el sistema de defensa, como, por ejemplo, superar vacíos en la conducción conjunta de las Fuerzas Armadas, explicitar la política de defensa y definir el modelo de financiamiento de las capacidades estratégicas. Sin embargo, es posible adivinar que, a partir del 11 de marzo de 1990 y tal como lo explican los trazos históricos expuestos, la relación político-militar avanzó hacia una condición adecuada dentro del sistema democrático, merced a una decidida voluntad de integración de los actores responsables, fundamentada en un clima de confianza, cimentado a partir del compromiso del político con la defensa y de la participación militar en los esfuerzos desarrollados.

En este contexto, el programa del actual gobierno considera “desarrollar la política de defensa y la política militar como políticas de Estado de largo plazo” a fin de potenciar las capacidades y liderazgos en la actuación conjunta de



la fuerza, junto con *“reemplazar la Ley Reservada del Cobre por un mecanismo de financiamiento estable y plurianual que garantice la inversión en desarrollo y el sostenimiento de las capacidades estratégicas”*, propósitos que están siendo impulsados por el ministro Alberto Espina, quien, a juzgar por las acciones que han sido públicas, está practicando apropiadamente su condición de secretario de Estado, articulador principal de una relación político-militar beneficiosa para los intereses del sector y, por lo tanto, del país.

Finalmente, es valioso destacar que, a esta altura del siglo XXI, los actores involucrados han adquirido conciencia en cuanto a que, frente a los desafíos pendientes en nuestra defensa nacional, ni los políticos ni los militares ocupan una posición preeminente, sino que el compromiso de unos y otros es integrar capacidades y voluntades a través de un diálogo franco y constructivo, para instaurar las medidas y acciones requeridas que garanticen un sistema de defensa seguro y eficiente, tal como les exigen sus respectivas y exclusivas responsabilidades.



## ACTIVIDADES ACADÉMICAS DEL CESIM

### Investigador del CESIM participó en mesa técnica en FIDAE

Como parte de las actividades desarrolladas en FIDAE 2018, el 4 de abril se realizó la 4ª Conferencia Latinoamericana de Sistemas Remotamente Tripulados, en la cual se destinó una mesa para compartir las experiencias del uso de drones en emergencias. En ella participaron representantes de distintas instituciones como DroneSAR Chile, el Cuerpo de Bomberos de Santiago, el Instituto Forestal, el Observatorio de Riesgos de la Universidad Bernardo O'Higgins y Policía de Investigaciones, entre otros.

Francisco Sánchez, magíster en Ciencias Militares mención Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, diplomado en gestión de emergencias en la Texas A&M University e investigador del CESIM, fue el responsable de abrir y moderar el debate. Con posterioridad a una exposición, que resaltó la necesidad de incrementar la cooperación entre entidades públicas y privadas en situaciones de emergencia, los expositores entregaron sus respectivas experiencias.



### Conferencia especializada sobre derechos de propiedad intelectual

En el primer año de funcionamiento del Consejo Editorial de Publicaciones Militares, se han desarrollado diversos trabajos con el propósito de incrementar la calidad de las revistas y libros que se elaboran en la institución, así como asesorar en materia de gestión editorial. En este contexto, el día 6 de abril de 2018 se desarrolló la primera conferencia especializada, organizada por la Secretaría Ejecutiva de este Consejo, "El derecho de autor. Marco legal y práctico", la cual tuvo como expositor al señor Claudio Ossa Rojas, jefe del Departamento de Derechos Intelectuales del Servicio Nacional del Patrimonio





Cultural del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

El encuentro permitió a los delegados conocer la normativa vigente que reglamenta los diversos aspectos relativos a los derechos de autor, derechos conexos, uso de imágenes y registros de propiedad intelectual, entre otras materias. Lo anterior contribuyó a esclarecer dudas respecto no solo a lo concerniente a publicaciones, sino que también relativas a diferentes áreas que requieren la protección de obras artísticas, literarias, industriales y/o científicas.



## Analista del CESIM expone en Universidad de los Andes



de Estudios e Investigaciones, fue invitada a dictar una conferencia sobre “Migraciones desde la perspectiva de la seguridad”. La actividad, realizada el 12 de abril, se desarrolló en el marco de los cursos electivos que todos los alumnos de la Universidad de los Andes pueden optar, como materias complementarias a su formación profesional de acuerdo a la línea de estudio escogida.

Como parte de las permanentes actividades de intercambio que el CESIM mantiene con distintas universidades, Daniela Briones Riveros, analista del Área

El presente encuentro permitió que los alumnos abordaran una materia de especial relevancia nacional e internacional, y que analizaran las implicancias, así como el rol de los distintos actores vinculados a este tema. Además, se logró generar un espacio para consultas y debate entre los asistentes, contribuyendo así a ampliar el conocimiento sobre esta materia.

## Personal del CESIM participa en *focus group*

En el marco del proyecto de investigación FONDECYT “Las experiencias de aprendizaje en las operaciones de paz”, el 27 de abril la académica del Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Nicole Jenne, visitó nuestro Centro de Estudios con el objeto de realizar un focus group con personal del cuadro permanente y civil que participó en la Misión de Naciones para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

El propósito del encuentro fue recabar las experiencias vividas a través de las distintas tareas que desempeñaron los participantes, de manera de contribuir a la investigación, la cual contempla el análisis de diversos elementos como la normativa institucional, la cooperación civil-



## Actividades Académicas del CESIM

militar y la cooperación militar entre las fuerzas armadas participantes, entre otros. Lo anterior, en el marco de un estudio comparado de países de la región y asiáticos, que a la fecha han participado en este tipo de misiones.

Nicole Jenne es doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Ha sido

investigadora en la University of Queensland, School of Political and International Studies, Brisbane, Australia. Además, ha sido colaboradora en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España, en el S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Nanyang Technological University de Singapur y en la Universidad de los Andes de Colombia, entre otros.

## CESIM realiza videoconferencia con el CEEEx

Como parte de los trabajos académicos que se encuentran desarrollando el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) y el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Brasil (CEEEx), el 28 de junio los directores de ambos centros realizaron una videoconferencia.

El propósito de esta actividad fue coordinar diversos aspectos vinculados a los intercambios que mantienen los centros de estudios en el área de la extensión académica, el cual contempla el envío de artículos para su publicación en las respectivas revistas.

Asimismo, se buscó consensuar y delinear el futuro programa de trabajo en el ámbito de la investigación, objetivo que se enmarca en el convenio suscrito entre ambos centros de estudios en 2015.



## Reunión de trabajo del Comité Académico de la revista *Memorial del Ejército*



El día 4 de julio de 2018, en dependencias del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), se efectuó la primera reunión de trabajo del año del recientemente reestructurado Comité Académico de la revista *Memorial del Ejército*.

Dicha actividad fue presidida por el director del CESIM, GDD Iván González López, y contó con la presencia de los nuevos miembros del Comité, además de los miembros permanentes del Comité Editor de la revista. En el encuentro, se expusieron los antecedentes generales de la revista tales como su historia, objetivos, línea editorial, público objetivo, el funcionamiento del Comité Editorial de Publicaciones Militares del Ejército, así como antecedentes sobre las próximas ediciones. La actividad finalizó con una ronda de preguntas e intercambio de opiniones y experiencias sobre el funcionamiento de la revista en general y sobre los temas abordados en la reunión de trabajo.

## CESIM y Universidad San Sebastián realizaron conversatorio sobre relación civil-militar

El 10 de julio se desarrolló el conversatorio “Evolución de la relación civil-militar desde los ‘90”. La presente actividad, desarrollada por el CESIM en conjunto con el Instituto de Historia de la Universidad San Sebastián (USS) en dicha casa de estudios, contó con la participación de destacados panelistas; el escritor y abogado Sr. José Rodríguez Elizondo, el GDD Carlos Molina Johnson y el Dr. Alejandro San Francisco, director del Instituto de Historia de la USS. En tanto, el Dr. Ángel Soto se desempeñó como moderador de la jornada.

El encuentro permitió generar una valiosa discusión sobre las distintas etapas y contextos por las que ha transitado esta relación, así como sobre los principales

temas que han destacado tanto en la agenda política como de Defensa a lo largo de estos años. Lo anterior fue complementado con las vivencias de los panelistas y asistentes, concluyendo con los desafíos que en la actualidad se enfrentan en este ámbito.

El director del CESIM, GDD Iván González López, en sus palabras de cierre destacó la relevancia que tiene para el Ejército, y particularmente para el CESIM, el permanente estudio de esta materia, propia de nuestro quehacer profesional en el marco de las líneas de investigación. Asistieron al conversatorio académicos de centros de estudios, exautoridades militares institucionales, invitados especiales y alumnos del doctorado en Historia de la Universidad San Sebastián.



## CESIM presenta libro sobre profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares, el día 12 de julio, presentó un nuevo libro: *Proceso de profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile, período 1895-1938. Implicancias en los respectivos sistemas políticos nacionales*, de autoría del coronel Luis Rothkegel Santiago.

El coronel Rothkegel es oficial de Estado Mayor, profesor de academia en Historia Militar y Estrategia, magíster en Análisis Político Estratégico de la Academia de Guerra del Ejército, magíster en Historia y doctor en Estudios Americanos con especialidad en Historia de la Universidad de Santiago de Chile. Entre los años 2007 y 2012 fue director del Centro de Estudios



### Actividades Académicas del CESIM

e Investigaciones Militares. Autor de numerosas publicaciones especializadas en defensa, ciencias sociales y humanidades, también se ha desempeñado como investigador titular en temas de defensa, de política de defensa y política militar. Desde el año 2015, se desempeña como asesor del Área de Estudios e Investigaciones de este centro de estudios.

La presente obra es fruto de su tesis doctoral, la cual tuvo como objetivo precisar, bajo un enfoque

multisectorial, cuáles fueron los argumentos de la autoridad política para emprender la modernización y transformación de los ejércitos de Argentina y Chile, en el período en estudio.

El coronel Carlos Méndez Notari junto al director del CESIM, GDD Iván González López, fueron los encargados de presentar el libro en las dependencias del Centro de Estudios, actividad que finalizó con las palabras del autor.



## PANORAMA INTERNACIONAL: SEGURIDAD Y DEFENSA

### *Efemérides*

#### 175 años de la toma de posesión del Estrecho de Magallanes

Si bien su descubrimiento se produjo en 1520, por parte del navegante Fernando de Magallanes, y generó gran interés del Rey Carlos V, por motivos económicos, finalmente, la Corona española no logró que funcionara la Gobernación que había destinado a la zona. Sin embargo, los esfuerzos por establecerse en este estratégico paso interoceánico continuaron, aunque sin éxito, debido a las dificultades climáticas y geográficas que impedían tomar posesión. Posteriormente, esta zona y las tierras al sur del Estrecho fueron adquiriendo cada vez mayor valor, siendo visitadas por navegantes de distintas partes del mundo en busca de sus riquezas.

Más tarde, Bernardo O'Higgins incorporó el territorio patagónico al Estado de Chile, lo cual fue consignado en las Constituciones de 1822, 1823, 1828 y 1833. Sin embargo, la soberanía efectiva no se había concretado en esas tierras. En 1841, bajo la presidencia de Bulnes, se le encargó al intendente de Chiloé, Domingo Espiñeira, que tomara posesión del Estrecho. Es así como, en abril de 1842, zarpó la goleta "Ancud" con el propósito de explorar la zona y dar paso al plan de colonización de las tierras australes, expedición que quedó al mando del capitán de fragata Juan Williams Wilson, quien un año más tarde, un 21 de mayo, zarpó rumbo al estrecho para concretar la misión. A las 12:00 hrs. del

21 de septiembre, Williams izó la bandera nacional acompañado de una salva de 21 cañonazos.



(Fuente: Diario *El Pingüino* <https://elpinguino.com/noticia/2018/09/22/emotiva-puesta-en-escena-marco-ceremonia-de-conmemoracion-de-los-175-anos-de-la-toma-de-posesion-del-estrecho-de-magallanes->).

Este año, como una forma de conmemorar esta fecha, en la ciudad de Punta Arenas se realizó una ceremonia en la cual se recreó el arribo de los 23 tripulantes, quienes después de la travesía llegaron al denominado Puerto de Hambre. Frente al monumento "Goleta Ancud", autoridades regionales rindieron un homenaje al hito que permitió consolidar la soberanía nacional. Las celebraciones comenzaron con una velada de gala en el Teatro Municipal, continuaron en los días siguientes con una misa, una visita al centro histórico en el Fuerte

Bulnes y con una exposición chilota en la Escuela Hernando de Magallanes.

Consolidada la soberanía de nuestro país en los australes territorios, se configuró a posteridad la proyección de las rutas marítimas del Pacífico, así como también la proyección antártica, principal preocupación del general Ramón Cañas Montalva, quien, por medio de sus diferentes obras y gestiones durante la primera mitad del siglo XX, ayudó a establecer la presencia chilena en la zona austral y en la Antártica.

## Noticias internacionales

### Cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Realizada entre el 11 y 12 de julio en la ciudad de Bruselas, la presente cumbre se desarrolló en momentos en que existen diversas diferencias entre sus aliados, razón por la cual el secretario general de la alianza, Jens Stoltenberg, comenzó señalando que la Cumbre *"era de particular importancia ya que los aliados deben afrontar desafíos y amenazas de seguridad sin precedentes"*. Asimismo, indicó que *"a pesar de estos desacuerdos espero que estemos de acuerdo en lo fundamental: que somos más fuertes juntos que separados, que la OTAN tiene que ser fuerte para proteger a todos los aliados y que cumpliremos a la hora de reforzar nuestra defensa colectiva (...) es muy importante que esta cumbre muestre que la OTAN cumple"*. (Ver: <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/07/11/tension-en-la-cumbre-de-la-otan-europa-espera-una-discusion-abierta-y-franca-con-donald-trump-por-los-gastos/>).

Uno de los temas más complejos fue la discusión en torno al gasto en defensa y los aportes de sus miembros. En este sentido, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, hizo un fuerte llamado a que se cumpliera el compromiso de acercarse hacia el incremento de un 2% del PIB nacional al año 2024, lo

que había sido acordado en la Cumbre de Gales en 2014, ya que no existía un *"reparto justo de la carga"*. En la actualidad, además de EE. UU., que destina un 3,5% de su PIB, solo Grecia, Estonia, Reino Unido y Letonia cumplen con el 2%.

Al término del encuentro, los 29 aliados reafirmaron el compromiso *"inquebrantable"*, y consensuaron aumentar el gasto en defensa, la inversión y las capacidades de la OTAN al año 2024. Esto sucede en momentos que, tras décadas de recortes en los respectivos presupuestos, todos han comenzado paulatinamente a incrementarlos.

En el marco de los otros acuerdos alcanzados, está la invitación a la nueva Macedonia del Norte, tras el fin de la disputa con Grecia, a ingresar como su aliado número 30. Además, se acordó establecer una nueva misión de entrenamiento en Irak con el fin de luchar contra el terrorismo, entregar apoyo adicional a Túnez y Jordania, y una ampliación de la estructura de comando con nuevos cuarteles para el Atlántico en Norfolk (Virginia, EE.UU.) y para el apoyo logístico en Ulm (Alemania). Por otra parte, se abrirá un nuevo centro de ciberoperaciones en el Cuartel General Militar Aliado (SHAPE) en Mons



(sur de Bélgica) (Ver: Deutsche Welle <https://www.dw.com/es/los-1%C3%ADderes-de-la-otan-retoman-cumbre-en-sesi%C3%B3n-conjunta-con-georgia-y-ucrania/a-44643943>).



### Ejercicio "Estrella Austral"

Entre el 20 y 29 de agosto de 2018, en la Región de Antofagasta, se llevó a cabo una nueva versión del ejercicio militar "Estrella Austral", que consiste en una operación conjunta y combinada conducida por el Estado Mayor Conjunto (EMCO) del Ministerio de Defensa de Chile, en el cual participaron integrantes de las Fuerzas Especiales de las Fuerzas Armadas de la Defensa Nacional y personal dependiente del SOCSOUTH del Comando Sur de Estados Unidos de América.



Este ejercicio, que se desarrolla desde 2007 a partir de un acuerdo bilateral entre las Fuerzas Especiales de Chile y EE.UU., consistió este año en un entrenamiento enmarcado en una situación ficticia de imposición de la paz, con el propósito de que las fuerzas incrementen su interoperabilidad conjunta y combinada en operaciones de rescate, de información y asistencia militar, entre otras. En la actividad participaron oficiales de Brasil, Colombia, España, EE.UU., México, Paraguay y



del Reino Unido, los que en su totalidad sumaron cerca de mil efectivos.

El ministro de Defensa, Alberto Espina, junto con los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, efectuaron una revista operacional en la cual señaló que *"he tenido la oportunidad de presenciar el ejercicio y ver su profesionalismo, nivel de*

*entrenamiento y eficacia"*, destacando la participación de las Fuerzas Especiales del Ejército de EE.UU., con las que *"somos países aliados, porque perseguimos los mismos valores, la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento del Estado de Derecho"*. (Ver: Ejército de Chile <https://www.ejercito.cl/noticias/Se%20inici%C3%B3%20Ejercicio%20%E2%80%9CEstrella%20Austral%E2%80%9D-2317>).





## RESEÑA DE LECTURAS RECOMENDADAS

### Proceso de profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile, período 1895-1938. Implicancias en los respectivos sistemas políticos nacionales\*

Autor: Luis Rothkegel Santiago  
Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile  
Santiago de Chile, julio 2018, 1ª edición, 281 páginas.  
ISBN: 978-956-7527-84-7

Por: Daniela Briones Riveros\*\*



En sus casi 300 páginas, el propósito del autor se refiere a indagar respecto a *“las respuestas del por qué los militares intervinieron los sistemas políticos [en América Latina] y cuál fue la valorización ideológica que los llevó a ello”* (p.19) desde una perspectiva histórica, lo cual implica vincular los lineamientos políticos de la defensa con los procesos de profesionalización militar en el período comprendido entre 1895 y 1938.

Como categoría analítica, este período resulta emblemático, ya que da cuenta de un intervalo temporal que va entre una modernización, que permitió a los ejércitos experimentar un salto cualitativo en términos de organización militar, y el inicio de la II Guerra Mundial, así como la posterior Guerra Fría.

Es decir, la comprensión del momento histórico expuesto profundamente en este libro, resulta de gran relevancia, al considerar como enfoque de estudio el vínculo entre profesionalización y política. Asimismo, y de forma simultánea, supera las explicaciones dadas tradicionalmente por la literatura, las cuales se basan primordialmente en un cuerpo teórico de la seguridad nacional, su aplicación en el nivel político y su correlato en la doctrina de empleo de las instituciones armadas.

\* El presente libro, editado por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares, es posible obtenerlo en el citado Centro de Estudios. También está disponible para ser descargado íntegramente desde el sitio web [www.cesim.cl](http://www.cesim.cl).

\*\* Cientista Política, Universidad Diego Portales. Candidata a Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente se desempeña como analista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile. [daniela.briones@ejercito.cl](mailto:daniela.briones@ejercito.cl)

La unidad de análisis –los ejércitos de Chile y Argentina– es construida en base al supuesto que, “*si bien las implicancias de la profesionalización en los respectivos sistemas políticos pueden variar, las causas y consecuencias son análogas*” (p.18). Vale decir, dado el carácter tenso de las relaciones diplomáticas en la década de 1890, ambos gobiernos justificaron la necesidad de contar con Fuerzas Armadas altamente preparadas.

Pese a la alta especialización del texto, se destaca el hecho que el trabajo presentado considera las circunstancias internacionales, políticas y militares, otorgando así una visión holística en favor del objeto de estudio. Esto permite dilucidar, a lo largo de sus siete capítulos, los porqués de los militares para incursionar en el ámbito político-social en diversas circunstancias y con distintos énfasis, así como las razones que motivaron la militarización de la política.

En este orden de ideas, se puede afirmar que uno de los argumentos utilizado por distintas investigaciones para explicar las posibles causas de la intervención militar en la política se relaciona con la influencia de las doctrinas militares europeas en el pensamiento de los cuadros de planta de los ejércitos.

Al respecto, se ha debatido sobre la base conceptual de la prusianización, y en menor escala se ha analizado el contenido de la doctrina francesa. Por otra parte, la noción de *profesión militar y profesionalización* no es un producto consensuado en los estudios. No obstante, la contribución del autor radica en la identificación de los principales puntos de ruptura entre los militares y el sistema político. En este sentido, las causas del *militarismo profesional* –politización– no se encuentran solamente en el prusianismo o en otras doctrinas militares incorporadas en los ejércitos durante los procesos de profesionalización.

En Argentina, el nacionalismo histórico tuvo un fuerte impacto, mientras que en Chile se entienden como factores gravitantes el populismo y la percepción de los militares modernos sobre la situación social y económica vivida en el país durante aquellos años. Es decir, la profesionalización se desarrolló en convivencia con las circunstancias históricas de los movimientos de la sociedad que buscaban la realización democrática y frenar la forma oligárquica de los sucesivos gobiernos.

Pero también, en este libro se verifican las interferencias producidas en los procesos de profesionalización por los servidores públicos –*militarización de la política*– debido a las consecuencias de las controversias sociales sobrellevadas sin solución durante los primeros decenios del siglo XX.

De este modo, el contenido de este trabajo permitirá al lector explorar las respuestas a numerosas interrogantes sobre los procesos de profesionalización militar, trabajado en este caso desde el punto de vista de la estrategia política.

El libro finaliza con las conclusiones generales y particulares, en las cuales se concentran los resultados específicos expresados en cada uno de los capítulos, además, incorpora la apreciación final de los temas analizados en el contexto del total de la investigación. De ellas, a juicio propio, reviste especial interés su novedosa perspectiva académica; el postulado del autor sobre el estrecho vínculo de la profesionalización tanto con las experiencias del campo de batalla, como con la evolución de los sistemas políticos (p. 266). De hecho, se afirma que “*el carácter social y político de las sociedades constituyen referentes no solo importantes, más bien, prioritarios de incorporar en los estudios que buscan conocer las transformaciones de los ejércitos y la naturaleza del pensamiento de los militares*” (p. 267).

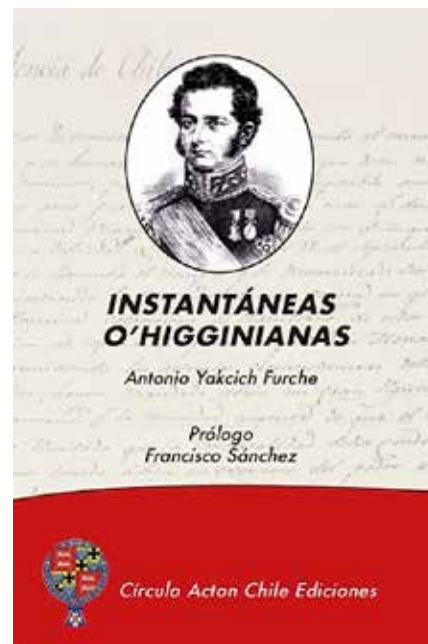
En definitiva, el libro *Proceso de profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile, período 1895-1938. Implicancias en los respectivos sistemas políticos nacionales*, que, cabe mencionar, corresponde a la tesis doctoral del autor, es una contribución al estudio de todos aquellos interesados en profundizar la relación entre la profesionalización militar y el ámbito político-social, mostrando al mismo tiempo la a veces no considerada vinculación entre los ejércitos y las sociedades a las cuales se deben.



## Instantáneas O'Higginianas\*

Autor: Antonio Yalcich Furche  
Círculo Acton Chile Ediciones  
Santiago de Chile, septiembre 2018  
1º edición, 100 páginas.  
ISBN: 978-956-9839-07-8

Por: **Fernanda Morales Guerrero\*\***



Debido a la calidad de sus fuentes bibliográficas, que reflejan la vida y obra de Bernardo O'Higgins, así como la historia de nuestro país, este libro puede ser considerado un instrumento académico de relevancia. Su valor radica en que contribuye a la comprensión de importantes acontecimientos de nuestra República acaecidos en sus inicios y a lo largo de nuestra historia, hasta los tiempos actuales y, del mismo modo, nos acerca a la figura del citado prócer, permitiendo a las nuevas generaciones apreciar desde una perspectiva amigable al Padre de la Patria.

El vasto conocimiento del autor sobre el Libertador Bernardo O'Higgins queda demostrado en los 59 relatos que componen su trabajo, los cuales –de manera intencional– no cuentan con un orden cronológico, convirtiendo a este libro en un texto interactivo que permite al lector construir su propio relato sobre O'Higgins.

Tal como lo sugiere su título, en el libro los relatos se presentan como fotografías de las distintas dimensiones de la vida de O'Higgins, destacando sus relaciones con personajes contemporáneos a él y su faceta como militar, político y familiar.

Dentro de los pasajes seleccionados por el autor, revisten particular atractivo, en primer lugar, el referido a "Su Piocha", donde cuenta curiosidades tales como su confección, realizada por orden de él mismo, creando el que hoy es el símbolo principal del poder del Ejecutivo, junto con la banda presidencial, ambos utilizados en honor al Padre de la Patria.

Asimismo, la instantánea respecto a "Su abdicación" refleja la voluntad y sabiduría del prócer, su gran amor hacia Chile y por su familia, a pesar de los tiempos desfavorables por los que atravesaba el país y su figura, convirtiéndolo en un héroe honorable.

---

\* El presente libro, editado por el Círculo Acton Chile, es posible obtenerlo en el citado Centro de Estudios o en [www.actonchile.cl](http://www.actonchile.cl)

\*\* Cientista Política, Universidad Diego Portales. Maestra en Ciencias de Seguridad y Defensa Hemisféricas, Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC, y Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente se desempeña como analista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile. [pf.moralesg@gmail.com](mailto:pf.moralesg@gmail.com)



**Fernanda Morales Guerrero**

Por su parte, el apartado llamado "El americanista", dedicado al proceso independentista por el que atravesaron los países del Cono Sur, demuestra los lazos que tenía con otros líderes de la época como Simón Bolívar, con quienes compartía el deseo de alcanzar la libertad de la dominación española y sus adeptos, siendo reconocido este hecho por diversos países de América Latina.

En "Maipú", el general Antonio Yacich resalta, como se señaló precedentemente, las ansias existentes por que los países suramericanos consiguieran su independencia. En este sentido, O'Higgins junto a San Martín lograron consolidar "*la recuperación del país y del Ejército luego del desastre de Cancha Rayada*" (p. 16).

Finalmente, el capítulo denominado "O'Higgins, O'Higgins y O'Higgins" resalta los vínculos y características familiares y particulares de personajes como Ambrosio y Pedro Demetrio, quienes, al igual que el prócer, dejaron una huella en la historia de Chile.

Con todo, la relevancia de *Instantáneas O'Higinianas* radica en el valor histórico con el que se recuerda al Libertador de Chile, así como en la particularidad de sus más de 50 "parajes", mediante los cuales se permite al lector contar con una idea acabada de la vida de O'Higgins.



## NORMAS EDITORIALES

---

La revista *Escenarios Actuales* es publicada desde 1995 a la fecha de manera ininterrumpida. Actualmente es una publicación cuatrimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Tiene un tiraje de 500 ejemplares, no obstante es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra ([www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)).

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, así como a los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Materias todas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

*Escenarios Actuales* aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Se encuentra incorporada al catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a las áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial. El CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben remitir sus trabajos a [extension@cesim.cl](mailto:extension@cesim.cl) o [escenarios.actuales@cesim.cl](mailto:escenarios.actuales@cesim.cl), cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:

**Artículos:** Estos deberán tener una extensión máxima de 14 carillas, tamaño carta, espacio sencillo, letra Times New Roman Nº 12. Se debe considerar un resumen de 100 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

**Visiones:** Estas deberán tener una extensión máxima de cuatro carillas, tamaño carta, espacio sencillo, letra Times New Roman Nº 12.

**Reseña de Lectura Recomendada:** Esta debe tener una extensión máxima de tres carillas, tamaño carta, espacio sencillo, letra Times New Roman Nº 12. Asimismo, deben contener los siguientes datos bibliográficos sobre la obra reseñada: nombre del autor, casa editorial, año de edición, ciudad, país e ISBN.

En relación a la afiliación del autor, en todos los casos anteriores, esta debe indicar sus grados académicos, posgrados o postítulos, mail y cargo en el que se desempeña a la hora de publicación del artículo o visión.

## **Normas editoriales**

En relación a las referencias bibliográficas, estas deben ser numeradas consecutivamente y estar a pie de página. Deben regirse por las normas ISO.

Ejemplos:

### **Para monografías:**

- APELLIDO(S), Nombre (año edición). *Título del libro*. Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de edición: editorial, páginas. Serie. ISBN.

### **Para artículos:**

- APELLIDO(S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. *Título de la publicación seriada* (año). Edición. Localización en el documento fuente: número, páginas.

### **Para publicaciones en serie:**

- *Título de la publicación*. Responsabilidad. Edición. Identificación del fascículo. Lugar de edición: editorial, fecha del primer volumen-fecha del último volumen. Página, ISBN.

### **Para ponencias:**

- APELLIDO(S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO(S), Nombre. *Título de la obra completa*. Responsabilidad secundaria. Nº de edición. Lugar: editorial, año de publicación. Serie. ISBN.

### **Para documentos electrónicos:**

- Responsable principal. Título (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación: editor, fecha de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha de consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.



Impreso en los Talleres del Instituto Geográfico Militar.  
Avda. Santa Isabel 1651  
Santiago, Chile



CENTRO DE ESTUDIOS E  
INVESTIGACIONES MILITARES

BANDERA N° 52, SANTIAGO DE CHILE.  
TELÉFONO: (56) 226683800  
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL  
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL  
WWW.CESIM.CL

Realidad del multilateralismo: entre la permanencia y  
el cambio

**Guido Larson Bosco**

Las actividades ciberelectromagnéticas: un combate  
invisible

**Mayor Osvaldo Alaniz Miranda**

El proceso de transición de las FARC-EP

**Florencia Cánepa Guenze**

*Shocks* en la economía brasileña y sus posibles  
impactos sobre Chile y Latinoamérica

**Ulisses Ruiz de Gamboa / Bruno Vendruscolo**