



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

www.politicayestrategia.cl

Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos

Revista Política y Estrategia

Nº 147 – ENERO - JUNIO 2026

Artículos

ESTRATEGIA MILITAR Y DIPLOMACIA. LOS
ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES

Miguel Navarro Meza

LA INICIATIVA DE SEGURIDAD GLOBAL: BASES
CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA ACTUAL
América Pía Carvajal Piña

DEL NO ALINEAMIENTO HACIA EL *HEDGING*
ESTRATÉGICO: LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA
DE SEGURIDAD DE INDIA (1947-2005)

Pamela Mancilla Azargado

LA RELACIÓN DE CHILE Y BOLIVIA EN EL
PERÍODO 2022-2025: RESULTADOS DE UN
ACERCAMIENTO FUNCIONAL

Loreto Correa Vera

LA GEOINFORMACIÓN COMO INSUMO
ESTRATÉGICO EN EL TERRITORIO CHILENO
ANTÁRTICO: LINEAMIENTOS TERRITORIALES
PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL ESTADO

Juan Carlos Pastene

OCEANOPOLÍTICA CHILENA: ENTRE LA
PRÁCTICA FRAGMENTADA Y LA NECESIDAD
DE UNA ARQUITECTURA ESTRATÉGICA
NACIONAL

María José Piñeiro Tejo

RELACIONES CIVILES-MILITARES EN EL
SIGLO XXI: CAMBIOS SOCIOCULTURALES,
DESAFÍOS EMERGENTES EN SEGURIDAD Y
DEFENSA, Y LOS CAMINOS HACIA SU
SUPERACIÓN

Daniel Mendes Aguiar Santos

Reseñas

INTELIGENCIA ARTIFICIAL. EL IMPACTO
EN LOS EJÉRCITOS

Bruno Fanelli





REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

www.politicayestrategia.cl

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

Secciones

★ Artículos ★

★ Reseñas ★

N°147
ENERO – JUNIO
2026

La Revista Política y Estrategia es una publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Fundada en 1976 posee un carácter bianual. Su línea editorial está centrada en todos aquellos tópicos pertinentes y relevantes relativos a la Seguridad y Defensa con efectos a nivel nacional, regional y mundial, entre los que se encuentran asuntos políticos relacionados, amenazas a la paz y seguridad, pensamiento estratégico, transformaciones del escenario internacional, relaciones internacionales y derecho internacional.

La revista tiene su versión digital en el portal www.revistapoliticayestrategia.cl, está adscrita al Directorio DOAJ (Directorio de Revistas de Acceso Abierto) y al Directorio de Acceso Abierto para Recursos Académicos ROAD, cuenta con el sistema DOI de identificación de objeto digital para todos sus contenidos, a través del sistema Crossref, además ellos se publican bajo una licencia Creative Commons 4.0 Reconocimiento Internacional (CC BY 4.0).

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex Directorio (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en las páginas (https://clase.dgb.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=cla01 y https://periodica.dgb.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=per01) y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331>. Además es parte del Directorio REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico) (<https://www.redib.org/>) que es una plataforma de agregación de contenidos científicos y académicos en formato electrónico producidos en el ámbito iberoamericano. Cuenta con detección de plagio a través de DOCODE. La revista tiene fines académicos sin lucro alguno.



Secretaría Técnica

Secretario-Técnico

Iván Rojas C.

Diagramación

Juan P. Bravo Zamora

Soporte Técnico Plataforma OJS

Óscar Sandoval Carlos

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa, e ISSN 0719-8027 en su versión en línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760,
Providencia, Santiago, Chile.

Sitios web [www. www.anepe.cl](http://www.anepe.cl) - <https://www.politicayestrategia.cl>
<https://www.publicacionesanepe.cl>

Teléfonos (56-2) 2598 1086 – 2598 1094 - 2598 1035

Correo electrónico rpye@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la Revista.

Impreso en

Tiraje: 50 ejemplares

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director de la Academia Nacional de
Estudios Políticos y Estratégicos
Dr. Ariel Álvarez Rubio

CONSEJO EDITORIAL

Director Ejecutivo
Mag. Cristián Château Magalhães

Editor General
Dr. Jorge Sanz Jofré

Consejeros

Dra. Carolina Busco Ramírez
Universidad Diego Portales, Chile.

Dr. Luis Valentín Ferrada Walker
Universidad de Chile.

Dra. Paloma Mendoza Cortes
Centro de Estudios sobre Seguridad,
Inteligencia y Gobernanza del Instituto
Tecnológico Autónomo de México (CESIG,
ITAM). México.

Dr. Mauricio Olavarría Gambi
Universidad de Santiago, Chile.

Dr. Luis V. Pérez Gil
Universidad de La Laguna, España.

Dr. José Miguel Piuzei Cabrera
Academia de Guerra Aérea, Chile y
Defensa 21 Latam, Chile.

Dra. Érica Sarmiento Da Silva
Universidad de Estado de Rio de Janeiro,
Brasil.

Dr. Andrés De Castro García
Instituto Universitario General Gutiérrez
Mellado, España.

Dr. Cristián Garay Vera
Instituto de Estudios Avanzados de la
Universidad de Santiago, Chile.

Dr. Marco Moreno Pérez
Universidad Central de Chile.

Dr. José Antonio Peña Ramos
Universidad de Granada, España.

Dra. Inés Picazo Verdejo
Universidad de Concepción, Chile.

Dr. Marcelo Ramírez Valenzuela
Universidad de Chile.

Dra. Fabiana Sofía Perera
Defense Security Cooperation University,
Estados Unidos.

Dra. Ángela Suarez Collado
Universidad de Salamanca, España.

SUMARIO

☆	Editorial	9-11
☆	Artículos	
☆	Estrategia militar y diplomacia. Los aspectos estratégicos de las Relaciones Internacionales <i>Miguel Navarro Meza</i>	15-39
☆	La Iniciativa de Seguridad Global: Bases conceptuales de la política de seguridad de la República Popular China actual <i>América Pía Carvajal Piña</i>	41-63
☆	Del No alineamiento hacia el <i>hedging</i> estratégico: la evolución de la política de seguridad de India (1947-2005) <i>Pamela Mancilla Azargado</i>	65-83
☆	La relación de Chile y Bolivia en el período 2022–2025: resultados de un acercamiento funcional <i>Loreto Correa Vera</i>	85-113
☆	La geoinformación como insumo estratégico en el Territorio Chileno Antártico: lineamientos territoriales para la toma de decisiones del Estado <i>Juan Carlos Pastene</i>	115-144
☆	Oceanopolítica chilena: Entre la práctica fragmentada y la necesidad de una arquitectura estratégica nacional <i>María José Piñeiro Tejo</i>	145-163
☆	Relaciones civiles-militares en el siglo XXI: cambios socioculturales, desafíos emergentes en Seguridad y Defensa, y los caminos hacia su superación <i>Daniel Mendes Aguiar Santos</i>	165-183
☆	Reseñas	
☆	Inteligencia Artificial. El impacto en los ejércitos <i>Bruno Fanelli</i>	187-188
☆	Normas y políticas de publicación	191-205

EDITORIAL

El retorno de la estrategia y la geopolítica

Hay momentos en que los cambios internacionales se producen lentamente y otros en que muchas de las certezas en que vivimos comienzan a perder vigencia y derumbarse al mismo tiempo y, probablemente estemos viviendo uno de esos momentos.

El orden internacional atraviesa una transformación profunda producto del debilitamiento del derecho internacional, de las dificultades que enfrentan las instituciones multilaterales, por la competencia entre las grandes potencias y un uso cada vez más rápido de la fuerza y de la coerción económica, lo que está modificando la manera en que los Estados observan su seguridad y, sobre todo, sus intereses.

Lo anterior no significa, necesariamente, que todo lo construido después de la Guerra Fría haya desaparecido, pero sí parece razonable sostener que varias de aquellas certezas ya no nos alcanzan para explicar el mundo que tenemos delante. La política de poder ha recuperado espacio y, con ella, también lo han hecho la estrategia y la geopolítica.

Es precisamente desde allí que esta edición N° 147 de la Revista *Política y Estrategia* adquiere una particular coherencia.

Uno de los trabajos que presentamos aborda directamente la relación entre estrategia militar y diplomacia, es una relación antigua, no hay duda, pero que vuelve a adquirir importancia cuando el poder, las alianzas y la capacidad de influencia sobre espacios determinados recuperan centralidad en las relaciones internacionales. La diplomacia y la estrategia nunca fueron mundos completamente separados pero, durante algunos años, preferimos observarlos como si lo fueran.

China ofrece otra perspectiva de esta transformación. La Iniciativa de Seguridad Global impulsada por Xi Jinping no sólo expresa una política de seguridad, sino también una manera específica de entender el orden internacional. Conceptos provenientes de la tradición estratégica china, (y lo conveniente de occidente), permiten observar que Beijing no pretende simplemente incorporarse a las reglas existentes, busca participar en su definición, y eso obliga a mirar a China intentando comprender sus propias categorías, no solamente aquellas construidas desde Occidente.

India plantea un problema diferente, aunque estrechamente relacionado. Su tránsito desde el *No Alineamiento* hacia formas de *hedging* estratégico muestra hasta qué punto las categorías binarias comienzan a ser insuficientes porque India coopera, compete, se aproxima y toma distancia según sus intereses y, no parece una contradicción, más bien nos da cuenta de una persistente autonomía estratégica en un sistema internacional cada vez menos ordenado.

Y, dentro de este sistema poco ordenado, con estas dos potencias asiáticas, vecinas y competidoras, se instala una cuestión que recorre buena parte de esta edición, como es la capacidad de los Estados para conservar grados de libertad en medio de la competencia.

Y esa discusión no es ajena a Chile.

La relación con Bolivia durante el período 2022-2025 muestra, desde una escala distinta, las posibilidades y también los límites de una política exterior funcional. Mantener abiertos los canales institucionales, resolver problemas concretos de frontera y generar espacios de cooperación constituye una práctica diplomática necesaria que los países buscan llevar adelante. Sin embargo, ronda una pregunta difícil de evitar: ¿hasta dónde puede avanzar una relación bilateral cuando los asuntos estructurales se mantienen fuera de la conversación?

No hay una respuesta fácil; probablemente tampoco debiera haberla. La política vecinal consiste muchas veces en administrar diferencias que no pueden resolverse, evitando que ellas terminen condicionando toda la relación.

Algo semejante ocurre cuando desplazamos la mirada desde las fronteras terrestres hacia el mar y la Antártica. Chile posee una posición y una condición geográfica extraordinaria, pero esa condición no se convierte automáticamente en poder. La geografía nos ofrece muchas posibilidades y le corresponde al Estado comprenderlas, asumirlas y transformarlas en capacidades, presencia y decisión.

El análisis sobre oceanopolítica chilena pone en evidencia una paradoja conocida, aunque ha costado asumirla. Somos un país profundamente dependiente del mar, con una extensa Zona Económica Exclusiva y un comercio exterior esencialmente marítimo, pero todavía mantenemos importantes niveles de fragmentación en la forma en que pensamos y administramos nuestros intereses marítimos. El problema, entonces, no parece ser la ausencia de mar, sino la dificultad para pensarlo estratégicamente como un espacio integrado de desarrollo, de seguridad y poder.

La Antártica agrega una dimensión todavía mayor. Allí, la geo- información deja de ser solamente un instrumento técnico para convertirse en un insumo estratégico para la decisión del Estado. En espacios extensos, complejos y sometidos a crecientes intereses y presiones internacionales, conocer, integrar información y decidir oportunamente son también formas de ejercer presencia.

Quizás ese sea uno de los asuntos más interesantes que atraviesan estos trabajos: la soberanía contemporánea no se expresa únicamente mediante fronteras o presencia militar. También se construye con información, infraestructura, ciencia, capacidad institucional y continuidad de las políticas públicas.

Finalmente, esta transformación estratégica ocurre dentro de sociedades que también están cambiando y, el trabajo sobre Relaciones Civiles-Militares integra esa dimensión. El crimen organizado transnacional, las migraciones, el terrorismo, el ciberespacio y la fricción (clauswitziana) informacional, están modificando los límites tradicionales entre seguridad (interior) y defensa (exterior). Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas deben desenvolverse en sociedades más informadas, más exigentes y profundamente conectadas.

Por ello, modernizar la Defensa no consiste solamente en adquirir nuevas capacidades militares. También supone revisar la profesionalidad, fortalecer las relaciones civ-

iles-militares y preservar la legitimidad de instituciones que siguen siendo esenciales para el Estado.

Vistos en conjunto, los artículos de este número hablan de China, India, Bolivia, el océano, la Antártica y las Fuerzas Armadas. Parecen asuntos diferentes. Sin embargo, todos terminan encontrándose alrededor de una misma preocupación: cómo actúan los Estados cuando el entorno internacional se vuelve más incierto y el poder vuelve a ocupar el centro de la política.

Y, desde la “Política y Estrategia”, tal vez se encuentre también el principal desafío para Chile.

Durante varias décadas pudimos desenvolvernó en un escenario internacional relativamente previsible, donde las instituciones, las normas y la cooperación permitían reducir parte de la incertidumbre. Ese escenario está cambiando. No necesariamente desaparecerá el multilateralismo ni dejará de existir la cooperación, pero ambos convivirán crecientemente con la competencia, la coerción y la política de poder.

En ese mundo, improvisar tendrá costos cada vez mayores.

Chile necesita mirar nuevamente su geografía, sus fronteras, su condición oceánica, su proyección antártica y su posición en el Pacífico. Pero, sobre todo, necesita recuperar una mirada estratégica que permita relacionar esos espacios con sus intereses nacionales.

Después de todo, la geopolítica nunca desapareció.

Quizás fuimos nosotros quienes, por un tiempo, dejamos de mirarla.

Dr. Jorge Sanz Jofré
Editor general



ARTÍCULOS

ESTRATEGIA MILITAR Y DIPLOMACIA. LOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES[∞]

MIGUEL NAVARRO MEZA•

RESUMEN

Las relaciones internacionales, entendidas en un sentido amplio, contienen muchos aspectos estratégicos. Esto es natural habida consideración del fuerte componente de seguridad propio de la forma como los países se vinculan entre sí. Los componentes estratégicos de las relaciones internacionales son varios pero la mayoría de sus elementos pueden incorporarse en tres: la vinculación entre diplomacia y estrategia, la cuestión del poder y la influencia diplomática y las alianzas como instrumentos de poder en el sistema internacional.

La integración de la estrategia en las relaciones internacionales ha sido siempre un tópico relevante en la comunidad de naciones. Hoy día, sin embargo, su estudio ha adquirido nueva importancia considerando la dinámica actual de la seguridad internacional, caracterizada por la anomia, la incertidumbre, el debilitamiento del derecho internacional, la virtual paralización de los organismos internacionales y el menor costo político del uso de la fuerza. En este escenario, los componentes estratégicos de las relaciones internacionales resultan más relevantes que nunca. En la comunidad de naciones es el tiempo de la seguridad y la política. De ahí su importancia.

Todo lo anterior resulta aplicable a Chile. El país se ha transformado en un actor geopolítico global, una situación inédita en su historia, pero parece estar poco preparado para asumir estas nuevas realidades, por lo que se proponen algunas ideas respecto como disponer de mejores herramientas políticas e institucionales para sumir estos nuevos desafíos.

Palabras clave: Relaciones internacionales; estrategia; seguridad internacional.

-
- Abogado, cientista político. Magíster en Derecho (U. de Chile) Master in Philosophy in War Studies (King's College London). Diplomado en Derecho Aeronáutico y Espacial (U. de Chile). Diplomado: Senior Leadership in Defense (National Defense University). Profesor de la Academia de Guerra Aérea, FACH. mnavarro@anepe.cl ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4127-8442>
 - ∞ Fecha de recepción: 220526 - Fecha de aceptación: 080626.

MILITARY STRATEGY AND DIPLOMACY. THE STRATEGIC ASPECTS OF INTERNATIONAL RELATIONS

ABSTRACT

International relations, broadly understood, encompass many strategic aspects. This is natural given the strong security component inherent in how countries interact among them. The strategic components of international relations are numerous, but most of their elements can be grouped into three: the link between diplomacy and strategy, the issue of power and diplomatic influence, and alliances as instruments of power in the international system.

The integration of strategy into international relations has always been a relevant topic in the community of nations. Today, however, its study has acquired new importance considering the current dynamics of international security, characterized by anomie, uncertainty, the weakening of international law, the virtual paralysis of international organizations, and the lower political cost of using force. In this scenario, the strategic components of international relations are more relevant than ever. In the community of nations, this is the era of security and politics. Hence their importance.

All of the above is applicable to Chile. The country has transformed into a global geopolitical actor, an unprecedented situation in its history, but it seems ill-prepared to face these new realities. Therefore, some ideas are proposed regarding how to develop better political and institutional tools to meet these new challenge.

Key words: *International relations; strategy; international security.*

ESTRATÉGIA MILITAR E DIPLOMACIA. OS ASPECTOS ESTRATÉGICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RESUMO

As relações internacionais, em sentido amplo, abrangem muitos aspectos estratégicos. Isso é natural, dada a forte componente de segurança inerente à forma como os países interagem. Os componentes estratégicos das relações internacionais são numerosos, mas a maioria de seus elementos pode ser agrupada em três categorias: a ligação entre diplomacia e estratégia, a questão do poder e da influência diplomática e as alianças como instrumentos de poder no sistema internacional.

A integração da estratégia nas relações internacionais sempre foi um tema relevante na comunidade das nações. Hoje, porém, seu estudo

adquiriu nova importância considerando a dinâmica atual da segurança internacional, caracterizada por anomia, incerteza, enfraquecimento do direito internacional, virtual paralisia das organizações internacionais e menor custo político do uso da força. Nesse cenário, os componentes estratégicos das relações internacionais são mais relevantes do que nunca. Na comunidade das nações, esta é a era da segurança e da política. Daí a sua importância.

Tudo isso se aplica ao Chile. O país se transformou em um ator geopolítico global, uma situação sem precedentes em sua história, mas parece mal preparado para enfrentar essas novas realidades. Portanto, são propostas algumas ideias sobre como desenvolver melhores ferramentas políticas e institucionais para enfrentar esses novos desafios.

Palavras-chave: Relações internacionais; estratégia; segurança internacional.

Introducción

El acorazado *RN Roma*, víctima de la tecnología, de la política y de la diplomacia

El 3 de septiembre de 1943, Italia se rindió secretamente a los Aliados. El día 8, la noticia se hizo pública. A las tres de la madrugada del día siguiente, en medio de las dudas, cavilaciones, conflictos de lealtad e incertidumbres provocadas por la capitulación, el cuerpo principal de la flota italiana zarpó de la Base Naval de La Spezia, al sur de Génova. Una vez fuera de la bahía, los tres acorazados, seis cruceros y ocho destructores pusieron rumbo al sur, en navegación rápida hacia Malta donde, conforme los términos del Armisticio, quedarían bajo protección británica.

A media mañana, la formación fue descubierta por el reconocimiento aéreo del ahora enemigo alemán¹ y mantenida luego bajo constante observación. Hacia las 15:30, cuando los buques se encontraban en el estrecho de San Bonifacio, cerca de la isla de Asinara, fueron alcanzados por 9 bombarderos Dornier DO-217K-2 de la Luftwaffe. Volando a 20.000 pies y enfrentando una defensa antiaérea tardía, débil e imprecisa, los atacantes escogieron individualmente sus blancos. Cada avión lanzó solamente una bomba pero, no obstante las desesperadas maniobras evasivas de los navíos, tres alcanzaron sus objetivos. Una bomba hizo impacto en el acorazado *RN Italia* (ex *Littorio*) causándole graves daños, aunque consiguió llegar a Malta. Las otras dos alcanzaron al acorazado *RN Roma*, buque insignia de la *Regia Marina*. La primera atravesó limpiamente el navío y detonó al salir bajo la quilla, averiando seriamente su sistema de propulsión; minutos después, el segundo proyectil pe-

1 Aunque el gobierno italiano que sucedió a Mussolini luego de su caída el 25 de julio de 1943, ahora dirigido por el Mariscal Pietro Badoglio, se comprometió públicamente a continuar la guerra como parte del Eje, Hitler y el Alto Mando alemán sospechaban que, en definitiva, Italia se rendiría pronto a los Aliados. En consecuencia, prepararon una serie de planes de contingencia, incluyendo el Plan <<Alarico>> (por el rey visigodo Alarico I que saqueó Roma el año 410 d. C.) para la ocupación de toda Italia y el Plan <<Eje>> para la captura o neutralización de la Flota Italiana si esta se pasaba a los Aliados. Los alemanes activaron estos planes en la noche del 8 al 9 de septiembre.

netró la cubierta blindada y detonó el depósito de municiones de proa. Esto produjo una enorme columna de fuego y humo, de más de 1.000 metros de altura, la voladura completa de la torre “B” de su artillería principal y la destrucción casi total de la superestructura delantera del buque. El navío escoró rápidamente, se partió en dos y se hundió. Aproximadamente 1.400 marinos perdieron la vida, incluyendo el Comandante en Jefe de la Escuadra, el almirante Carlo Bergamini y la totalidad de su Estado Mayor.

El episodio del *Roma* tuvo dos peculiaridades, una de carácter técnico, la otra de rai-gambre política y diplomática, que lo diferenciaron de los otros cinco acorazados hundidos en alta mar durante la Segunda Guerra Mundial exclusivamente por acción aérea directa².

En el ámbito tecnológico, el *Roma* fue la primera víctima de la bomba radio guiada *FX 1400*, más conocida como *Fritz X* que, a su turno, fue la primera arma del mundo que responde al concepto que hoy día se conoce como *PGM (precision guided munitions)* y que permite obtener un elevado porcentaje de blancos, en contraste con la munición convencional, mucho menos precisa³.

Pero es en el plano político donde la destrucción del *RN Roma* resulta más interesante y singular. El buque había sido incorporado definitivamente a la Escuadra Italiana el 14 de junio de 1942. Sin embargo, al momento de su hundimiento, un año y tres meses después, acumulaba solo 108 h de navegación, es decir poco más de 4 días, siempre en singladuras cortas a lo largo de la costa occidental de Italia. Esta notoria inacción –que por lo demás se extendía al resto de los acorazados italianos– ha sido frecuentemente atribuida a la severa escasez de combustible que afectaba a la *Regia Marina* lo que favorecía al empleo de naves menores, de inferior consumo y algo de eso es cierto (Stille, 2011). Pero el asunto es más complejo. A lo largo de toda la guerra, el Comando Supremo de la *Regia Marina* fue objeto de constantes interferencias del Ministerio de Asuntos Exteriores respecto a las operaciones de las unidades pesadas, a las que deseaba conservar como una baza en caso de eventuales negociaciones diplomática con los Aliados (Bragadin, 1957). En consecuencia, los acorazados italianos, siendo más numerosos, y, en promedio, técnicamente superiores a sus rivales británicos desplegados en el Mediterráneo, no pudieron ser empleados con efecto contra éstos. Esta comparación técnica se puede apreciar en la obra de Gibbons (Gibbons, 1983).

En definitiva, por esta y varias otras razones, la *Regia Marina* debió ceder la iniciativa a la *Royal Navy* durante casi toda la guerra.

Así, y más allá de que si la poca experiencia de su dotación en navegación de altura y combate en el mar contribuyó a su destrucción, el *RN Roma* fue, a la vez, una víctima de la tecnología militar avanzada y de las incompatibilidades que suelen existir entre la estrate-

2 Batalla de Malasia y los acorazados japoneses *Hiei* el 14 de noviembre de 1942, después de la Segunda Batalla de Guadalcanal, *Musashi*, el 24 de octubre de 1944, en la Batalla del golfo de Leyte, y *Yamato* el 7 de abril de 1945, en el curso de la Batalla de Okinawa.

3 Durante la Segunda Guerra Mundial, Alemania desarrolló y puso en operaciones dos tipos de municiones aéreas guiadas: la citada *FX 1400*, que era una bomba de caída libre pero que era dirigida al objetivo desde el avión de lanzamiento, y la *Henschel HS-293* una bomba planeadora con un pequeño motor cohete impulsor y que también era guiada hacia su objetivo desde el avión de lanzamiento, ambas por medio de señales de radio.

gia militar, la política y la diplomacia y que se manifiestan tanto en la paz como en la crisis y en la guerra.

I. Ideas generales

Desde la Antigüedad, en realidad desde las formas más primitivas de vinculación entre sociedades humanas, ha existido una asociación estrecha y funcional entre la actividad internacional de los países y el empleo de sus recursos militares. Desde luego, la diplomacia, entendida en sentido amplio, como instrumento de posicionamiento e interacción del Estado en el Sistema Internacional y el empleo de la fuerza han constituido los elementos tradicionales utilizados por los actores políticos y desde 1648 por el Estado Moderno, para posicionarse en el Sistema Internacional. Con el devenir de la Historia, los métodos de vinculación entre la actividad diplomática y el uso de la fuerza han evolucionado, mas su dinámica básica se mantiene inalterada. Antes bien, con la mayor complejidad del Sistema Internacional contemporáneo, el valor de tal cooperación se ha incrementado exponencialmente. Cabe consignar, además, que las limitaciones en el empleo de la fuerza en las disputas entre países, derivadas del advenimiento y desarrollo del derecho internacional, especialmente en la segunda mitad del siglo XX, tampoco han afectado el valor intrínseco de la vinculación entre capacidad militar y diplomacia aunque la han acotado en alguna medida.

La diplomacia y la fuerza son instrumentos tradicionales de cambio en el Sistema Internacional, el cual es un sistema social como cualquier otro y, en cuanto tal, define su estructura en términos de los intereses de sus miembros, especialmente de aquellos más influyentes. En la medida que dichos intereses mutan, evolucionan también el Sistema y la posición de los Estados en él. En esta perspectiva, desde los albores de la Civilización, el Sistema Internacional se ha agitado permanentemente, en un contexto fundamentalmente anárquico, en el sentido que no ha existido ni existe una autoridad central, reconocida universalmente, con potestad de resolver las disputas entre sus integrantes y con capacidad de hacer cumplir autónomamente lo resuelto (Bull, 1977).

En esta dinámica, los principales instrumentos de cambio en el Sistema han estado tradicionalmente asociados a la diplomacia y la fuerza como mecanismos complementarios. Esta dualidad ya fue advertida por Sun Tzu quien preconizó la conveniencia de lograr los objetivos políticos de un Estado sin recurrir a la guerra, utilizando la violencia solo como último recurso *“Aquellos que son hábiles en el arte de la guerra derrotan al ejército enemigo sin dar batalla. Capturan sus ciudades sin atacarla y destruyen su país sin emprender operaciones militares prolongadas”* (Sun Tzu 1963).

Posteriormente Clausewitz advirtió la existencia de métodos alternativos —es decir diplomáticos— para el logro de los objetivos estratégicos de un país; sin embargo y pese a sistematizar antes que nadie en Occidente la dualidad político-militar del conflicto, Clausewitz no dio especial importancia a la actividad diplomática como medios de consecución de los intereses políticos y estratégicos del Estado, priorizando en cambio el uso de la fuerza: *“Naturalmente, aquellos de corazón bondadoso piensan que existen formas de derrotar o subyugar un adversario sin derramamiento de sangre e imaginan que este es el verdadero objetivo del arte de la guerra. Aunque parezca caballeresco, esta es una falacia que debe ser denunciada...”*. Este aparente desinterés de Clausewitz por los métodos alternativos al uso de la fuerza ha sido explicado fundamentalmente en términos de haber desarrollado

su obra en la época de la gestación y consolidación del concepto de Guerra Total, como opuesto a las guerras dinásticas que caracterizaron la primera mitad del siglo XVIII. Además, Clausewitz careció de una influencia filosófica contraria a la violencia, la que sí tuvo Sun Tzu por su adhesión a los principios de Confucio. En ese sentido, la obra de Clausewitz fue influida por la lógica militar y la cultura de su tiempo; sin embargo, ello no implica que no haya advertida la existencia de tales métodos ni, naturalmente, la permanente dualidad político-militar implícita en la idea misma del conflicto (Handel, 1996). (Navarro 2014).

La política exterior tiene numerosos componentes estratégicos cuya importancia y perfil son fundamentales en su alineación con la política de defensa. La compatibilización de los intereses y objetivos diplomáticos con aquellos de naturaleza estratégica, el desarrollo del poderío militar de un Estado y el incremento de su influencia política y la definición de sus políticas de alianzas se cuentan entre las más relevantes pero no son las únicas. Aunque su enumeración pareciera restringir estos elementos a la política exterior de las grandes potencias, en realidad, estos componentes son plenamente aplicables a potencias medianas y aun a países comparativamente menores; de hecho, en algunos casos, como en el de las políticas de alianzas, la aplicación de estos elementos es más compleja y sutil tratándose de esta última categoría de Estados.

Una cuestión fundamental en esto es que la política exterior y la de defensa se complementan mas no se compensan mutuamente. De ello se sigue que no es posible reemplazar una con otra, más allá de cierto umbral, bastante alto por lo demás. No obstante, existe siempre la tentación de justificar reducciones de gasto militar –y en consecuencia de una disminución de capacidades militares– con una mejor o más activa diplomacia. Esto, naturalmente, es un espejismo y puede comprometer gravemente las posibilidades de inserción internacional y de seguridad exterior de un país. Chile ha experimentado regularmente procesos de este tipo durante el siglo XX y los resultados siempre fueron cuestionables o derechamente peligrosos, tanto a propósito de sus capacidades estratégicas, como su efecto en las relaciones político-militares.

Todo lo anterior se ha potenciado exponencialmente en los últimos años. Sabido es que el periodo de transición que experimenta el Sistema Internacional, de una estructura unipolar relativa a una multipolar, se caracteriza por una condición de anomia e incertidumbre, debilitamiento progresivo del multilateralismo, así como del derecho internacional y de los organismos internacionales, asociado a un uso más contante de la fuerza y al menor costo político de emplearla, ya sea efectivamente o como instrumento de coacción. A esto debe agregarse la competencia planetaria entre Estados Unidos, China y Rusia. Es el momento de la seguridad y de la política el que, siguiendo la experiencia histórica, puede durar uno o más lustros. Además, es muy improbable que las dinámicas de seguridad internacional vuelvan a priorizar el derecho internacional, el multilateralismo y la cooperación. Antes bien, las miradas realistas sugieren derechamente lo contrario.

Lo anterior explica el objeto de este artículo. Se trata de analizar, a partir de tres ámbitos de interacción entre la estrategia y la política exterior y la diplomacia, la forma y el contenido estratégico de las relaciones internacionales. Como vehículos explicativos se han seleccionado la compatibilización entre diplomacia y estrategia, el poder militar como instrumento de influencia política y las políticas de alianzas como mecanismos seguridad internacional. No son los únicos pero resultan especialmente útiles para los fines indicados.

Además, los tres, de distinta forma, han estado presente en la historia política de Chile y se proyectan sobre su condición de seguridad actual y futura.

II. Diplomacia y Estrategia: una compatibilización difícil

La compatibilización entre los objetivos y prácticas de la diplomacia con los intereses estratégicos es uno de los aspectos más complejos de la conducción de la política exterior de un Estado, entendida en el sentido más amplio. Se trata aquí de alinear y generar sinergia entre los intereses y objetivos de su acción diplomática con aquellos propios de la función de defensa, especialmente los más directamente asociados al empleo de la fuerza.

Tres ejemplos ilustran las dinámicas implícitas en este tema:

Francia y los nuevos países del Este de Europa

En 1919, luego del término de la Primera Guerra Mundial, una de las cuestiones de seguridad más apremiantes para Francia era lograr una frontera segura en el Este y neutralizar permanentemente a Alemania como amenaza potencial. Este resultó un tema difícil, odioso y que enfrentó las realidades de la diplomacia con la lógica militar y, por su intermedio, al estamento político con el mando castrense, proceso que culminó en la ácida disputa entre Clemenceau y el mariscal Ferdinand Foch artífices, respectivamente, político y militar de la victoria Aliada⁴.

En definitiva, para asegurar su frontera Este y contener a Berlín, Francia tomó varias providencias cruciales. Una de estas, la de mayor contenido geoestratégico, fue la creación de una serie de nuevos países, al Este y Sudeste de Alemania, que serían política y sobre todo, militarmente aliados y dependientes de París. Naturalmente, para que el efecto político y militar de esta iniciativa diplomática lograra su máxima eficacia, la política de defensa de Francia debía asegurar su capacidad de apoyar militarmente a estos países frente a cualquier agresión alemana, lo que implicaba fundamentalmente una doctrina y una postura estrategia ofensiva. Este objetivo se logró inicialmente respecto de Polonia, cuando Francia pudo apoyar a Varsovia durante la *Guerra Polaco-Bolchevique de 1919-21*, aunque entonces al aporte de París consistió fundamentalmente en asesores y armamentos⁵.

Sin embargo, hacia fines de los años 20, la estrategia militar francesa cambió radicalmente, adoptando criterios eminentemente defensivos. Estos encontraron su epítome en la construcción de la cadena de fortificaciones conocida como Línea *Maginot* en honor de André Maginot, Ministro de Guerra quien volcó todo su apoyo político al proyecto. Aunque la nueva estrategia y las fortificaciones pueden considerarse como militarmente razonables, considerando las realidades que enfrentaba Francia en dicha época, en los hechos, al abandonar cualquiera estrategia ofensiva contra Alemania, su nueva postura estratégica

4 Esta disputa se cristalizó en su hora más amarga en el libro dictado por el mariscal Foch al académico Raymond Recuouly para ser publicado después de su muerte, titulado *Le Memorial de Foch. Mes entretiens avec le Maréchal* (1929) y en la réplica de Clemenceau, *Grandeurs et Miserès d'un Victoire* aparecido en abril de 1930.

5 Durante la Guerra Polaco-Bolchevique la asistencia francesa incluyó asesores, dirigidos por el general Maxime Weygand que había sido Jefe del Estado Mayor del mariscal Ferdinand Foch durante casi toda la Gran Guerra y junto a él 400 oficiales instructores, entre ellos el joven capitán Charles de Gaulle, y abundante equipamiento militar: aviones de combate, tanques, artillería y armamento menor de infantería.

quitó el sustento militar al entramado diplomático que París había generado con sus alianzas con los nuevos países de Europa del Este, frustrando totalmente su propósito inicial. Que ello es así quedó demostrado en septiembre de 1938 - marzo de 1939 cuando Francia no pudo impedir la *Crisis de los Sudetes* y el posterior desmembramiento de Checoslovaquia por Alemania y luego, de una manera más brutal, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en septiembre del mismo año aunque, naturalmente, esta no fue la única causa de tal episodio. Este es un ejemplo claro en el cual los objetivos de la política exterior de un país no fueron apoyados por su estrategia militar.

La movilización polaca en agosto de 1939

Las contradicciones entre la política exterior y la estrategia militar de un país pueden ser también el resultado no deseado de la pertenencia a un esquema de alianzas. Sabido es que los sistemas de alianzas, cuyos detalles se analizan más adelante, limitan, en mayor o menor medida, la libertad de acción de sus integrantes, en cuanto deben ajustar sus objetivos diplomáticos y estratégicos a los de la coalición. Es un efecto virtualmente ineludible aunque su intensidad varía según el caso. De ahí que los países aceptan participar en alianzas militares solo cuando los beneficios de tal adhesión sobrepasen a los costos asociados a su integración. Y entre esos está el que puede crear o incrementar situaciones dicotómicas entre la política exterior y la estrategia militar, preexistentes a la institucionalización de la alianza.

El caso de Polonia en septiembre de 1939 ilustra este tipo de situaciones. En marzo de ese año Gran Bretaña extendió una garantía de integridad territorial sobre Polonia, refrendada por Francia. El objetivo de esta póliza era disuadir a Hitler de una agresión en su contra. Sin embargo, hacia comienzos de agosto resultaba evidente que un ataque alemán a Polonia era inminente y que las garantías británica y francesa resultaban ya ineficaces. En tal coyuntura, y atendiendo a la lógica militar que la situación imponía, el gobierno polaco comenzó a tomar precauciones incluyendo decretar la movilización y el despliegue de sus fuerzas terrestres a sus posiciones de guerra y de sus fuerzas aéreas a sus bases de redespliegue. Sin embargo, al mismo tiempo, tanto Gran Bretaña como Francia comenzaron a ejercer una fuerte presión diplomática destinada a evitar que Polonia completase sus aprestos militares, estimando que éstos podían ser malentendidos por Alemania o, derechamente, proporcionarle un pretexto a Hitler para iniciar las hostilidades, frustrando así esfuerzos diplomáticos de Londres y París tan postreros como inútiles para preservar la paz.

En definitiva, Polonia quedó en una situación comprometida: la garantía territorial anglo-francesa era ya inoperante pero, al mismo tiempo, sus aliados, cuyo apoyo diplomático Varsovia no podía perder, les compelián a no ejecutar las medidas militares que su situación hacía imperiosas y apremiantes. En consecuencia, el 1 de septiembre al momento de comenzar la invasión alemana, el despliegue militar polaco estaba aún incompleto. Aunque es dudoso el efecto que esto tuvo en la rápida derrota de Polonia —las fuerzas polacas eran superadas en número, tecnología y doctrina por las fuerzas alemanas, a lo que debe agregarse la agresión de la Unión Soviética desde el Este, el 17 de septiembre— sí constituye un ejemplo de una situación externa que crea incompatibilidades entre la política exterior y las necesidades estratégicas, en este caso derivadas de la pertenencia a un sistema de alianzas del país afectado.

Dinamarca en la Segunda Guerra Mundial: evitar provocaciones

Las contradicciones entre los objetivos políticos y aquellos de naturaleza estratégica pueden manifestarse también al interior del sistema político de un país. El caso de Dinamarca en la Segunda Guerra Mundial es aleccionador en estas dinámicas. Cuando comenzaron las hostilidades en septiembre de 1939, el gobierno danés decidió repetir la política de neutralidad que había desarrollado exitosamente durante la Gran Guerra. Al mismo tiempo, resolvió evitar toda acción que pudiese ser vista por Alemania como una provocación. Esto incluyó una reducción del tamaño del Ejército en aproximadamente el 50%, a unos 15.000 efectivos, un caso diríase único para un país situado en zona de gran relevancia geoestratégica y que contrastó con la reacción de Suecia que, ante un dilema político y estratégico similar en el mismo periodo, hizo esfuerzos significativos para incrementar su poderío militar y mantuvo sus fuerzas en permanente alerta, de hecho durante toda la guerra.

La política de evitar provocaciones se hizo muy patente en la víspera del ataque alemán en abril de 1940. La ocupación de Dinamarca era parte de la Operación *Wasserübung-Süd*, la invasión de Noruega, y estaba planificada por el *Oberkommando der Wehrmacht* para las primeras horas del 9 de abril. Ya el día 4, el Estado Mayor de las fuerzas danesas recibió información fidedigna de la inminencia de la invasión alemana y detalles del plan de ataque, inteligencia que fue inmediatamente transmitida al gobierno. Sin embargo, las autoridades políticas prohibieron cualquier tipo de movilización y despliegue de fuerzas, en un postrer intento de evitar cualquiera acción que Alemania pudiese tomar como un desafío.

En esta lógica, el día 8 de abril, a primera hora de la tarde, el gobierno danés consintió en la única medida militar autorizada: poner en alerta a las tropas pero sin permitir su despliegue de guerra. En consecuencia, cuando el ataque alemán comenzó en varios ejes de avance a las 4 de la mañana del 9, la única resistencia efectiva que encontró fue de algunas unidades de tropas de fronteras y de fuerzas menores dispersas, en todo caso muy pocas en número y equipamiento como para ofrecer una defensa prolongada o efectiva. Lo mismo ocurrió con la aviación danesa: al no permitírsele la dispersión a los aeródromos de guerra desde su base principal en *Værløse*, fue sorprendida en tierra por la *Luftwaffe* y destruida como fuerza de combate en el primer ataque. En todo caso, la breve resistencia militar, que incluyó al *Kongelige Livgarde* (el Regimiento de la Guardia) en Copenhague mismo, permitió al gobierno danés iniciar conversaciones con Alemania que llevaron a su capitulación aproximadamente a las 10 de la mañana del mismo día de la invasión.

El caso danés es interesante, además, porque la breve resistencia, a su turno resultado de las limitaciones políticas impuestas a sus militares en los días previos a la invasión, facilitó que los términos de la capitulación fuesen relativamente indulgentes y, en consecuencia, la ocupación alemana fue menos onerosa que en todos los demás países de Europa. Esto incluyó la preservación de la monarquía y la mantención del Parlamento, aunque con facultades limitadas. En la perspectiva alemana, Dinamarca fue considerada como una forma de protectorado, al menos hasta el verano de 1943, cuando el gobierno fue disuelto por las fuerzas alemanas y los términos de la ocupación se hicieron progresivamente más gravosos.

Los ejemplos anteriores y varios otros que son posibles de identificar en la historia de las relaciones internacionales, ilustran las dinámicas y las limitaciones implícitas en la vinculación entre estrategia y diplomacia. Desde luego, la compatibilización de objetivos de la

política exterior y de defensa es compleja. Existen cuestiones de métodos, procedimientos, ritualidades y sintonía fina que hacen difícil tal alineamiento, aunque los objetivos generales de ambas sean convergentes. Las lógicas y procedimientos diplomáticos son diferentes que aquellos propios de la estrategia militar. En algunos casos, tal dicotomía es inevitable. Esta es la situación que afectó a Francia antes de la Segunda Guerra Mundial, ya comentada, en cuanto la adopción de una estrategia defensiva hacia fines de los 20 fue muy posiblemente la *única* alternativa viable abierta a París frente al adversario alemán, más fuerte, pujante y con mayor potencialidad de desarrollo, aunque tal paso arruinase su entramado diplomático en Europa del Este. Pero por otra parte, en la realidad es frecuente que exista algún nivel de desalineación entre ambos componentes –diplomacia y estrategia– aunque en esta ecuación, la política y la diplomacia constituyen los integrantes principales, a los que la estrategia debe subordinarse (Gray, 2016).

La existencia de una estrategia de seguridad nacional y una arquitectura funcional de seguridad nacional –un consejo de seguridad nacional– (Navarro 2019) pueden contribuir a limitar la existencia o al menos el efecto de estas dicotomías. La mirada común y finalista de la diplomacia y la estrategia militar, inherentes a dicha estrategia y la instancia de coordinación proporcionado por la arquitectura de seguridad evitarán contradicciones extremas y si las hay, las transformarán en planteamientos convergentes y funcionales para el posicionamiento internacional del país, cualquier país.

III. Poder militar e influencia política

Un segundo contenido estratégico de la política exterior se manifiesta en la relación entre el poder militar y la influencia política de los países en el Sistema Internacional. El poder es, en términos sencillos, *la capacidad de un país de influir en la conducta de otro u otros*. Tal atributo descansa en varios factores, los que Nye agrupa en aquellos de naturaleza objetiva y otros de índole más subjetiva, *hard power* y *soft power* respectivamente (Nye 2011). Ahora bien, dentro de los factores objetivos el poder militar es el más relevante.

El poder militar es, en lo fundamental, la capacidad de un país para aplicar la fuerza real o la amenaza de la fuerza en sus relaciones con otros Estados. Es un instrumento de violencia que constituye una de las formas a través de las cuales los países persiguen su seguridad, su independencia e integridad territorial, aseguran sus intereses nacionales y custodian su soberanía. No es el único. La diplomacia, el poder económico, su estabilidad institucional, el prestigio internacional y otros coadyuvan, pero el poder militar es indispensable. Es, si se quiere, el sustento de los demás instrumentos. Reflexionando sobre estos, Napoleón solía decir que *“Dios está de lado de quien posee los más grandes batallones”*.

El poder militar como instrumento político tiene varias aplicaciones, todas relacionadas con las formas clásicas de aplicación de la fuerza: uso efectivo (guerra) disuasión, persuasión y “swaggering” (afianzamiento o engrandecimiento de la posición internacional de un país) (Art, 1993). En muchos casos, las negociaciones puramente diplomáticas están respaldadas, así sea discretamente, por el poder militar de las partes. Por lo mismo, según Bismarck se negociaba mejor al amparo de los cañones.

Todas las formas de empleo del poder militar inciden en la influencia internacional de los países. Pero entre estas, reviste especial importancia la persuasión. En la modalidad persuasiva –también denominada diplomacia coercitiva– la fuerza se manifiesta de dos

maneras. En la primera, se trata que el otro país cambie o suspenda un curso de acción ya iniciado, nocivo para el que aplica la presión. Es la modalidad de acción directa. En su segunda forma, la persuasión se aplica como instrumento de fuerza para obtener concesiones de otro país durante una negociación internacional. La fuerza se aplica a guisa de amenaza o incluso en forma limitada para convencer a otro país que tome un curso de acción que favorezca al primero. El *dictum* de Bismarck, ya mencionado, sigue vigente especialmente en los escenarios convulsos y anómicos actuales. De hecho, en la historia de las relaciones internacionales existen muchos ejemplos de negociaciones diplomáticas efectuadas bajo amenazas actuales o implícitas, incluyendo todos los casos en que, luego de un conflicto armado interestatal, la paz, aunque revestida de formas jurídicas, ha sido impuesta por el vencedor. América del Sur ofrece varios ejemplos históricos de coerción tanto durante negociaciones diplomáticas, cuanto de solución de conflictos interestatales, tanto en el siglo XIX como en el XX, pero el fenómeno es universal y ha sido permanente en las relaciones internacionales.

En estas dinámicas, mientras que en la disuasión (otra forma de aplicación no violenta del poder militar) se trata de evitar que un país inicie acciones contra el que disuade, el objetivo de la diplomacia coercitiva es forzar al otro a revertir acciones que ya ha comenzado o, en su segunda forma, adoptar conductas favorables a los intereses del primero.

La modalidad persuasiva descansa en un efecto psicológico en cuanto apunta a convencer al adversario o contraparte que adopte acciones favorables al que la ejerce o suspenda las acciones ya iniciadas, en ambos casos bajo pena de sufrir un daño superior a las ganancias que podría obtener de no acceder a las demandas o continuar con éstas. Tal efecto se logra por medio del uso de la fuerza, ya sea potencial o efectiva, pero limitada solo a la necesaria para demostrar la voluntad política de proteger los intereses del que intenta la maniobra y lograr así su objetivo político, es decir que la otra parte tome decisiones específicas o suspenda acciones ya iniciadas

La amenaza puede ser sutil u ostensible, retórica o real o una combinación de las anteriores. Hoy días todos son incompatibles con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, pero eso no disminuye su valor y aplicabilidad ya que se hace eco de formas de aplicación de fuerza que vienen de la Antigüedad y que se han utilizado con mayor o menor éxito y sutileza desde entonces en forma continua. La denominada "*diplomacia de los cañoneros*", el despliegue de fuerzas navales para obtener concesiones diplomáticas, políticas, comerciales o una combinación de todas o algunas de las anteriores de un país de menor estatura estratégica, obedece a esta modalidad de empleo de la fuerza (Cable, 1994).

Un ejemplo clásico de persuasión política exitosa utilizando el poder militar y que ilustra su dinámica, fue la presión diplomática y militar que Estados Unidos ejerció contra Francia inmediatamente luego del término de la Guerra Civil a propósito del apoyo de París al Imperio mexicano. Washington consideraba que el establecimiento y la posible consolidación de Maximiliano de Habsburgo, instalado en el trono de México en 1863 por Napoleón III, era un riesgo a su seguridad e infringía la *Doctrina Monroe*. Inmediatamente de terminada la Guerra Civil, Estados Unidos comenzó a aplicar presión diplomática contra Francia y el Imperio austro húngaro y al mismo tiempo estacionó una fuerza de 50.000 veteranos en el Río Grande. Incluso, en noviembre de 1865, el secretario de Estado, William Seward, amenazó a Napoleón con una invasión de México si no ordenaba la retirada de sus

tropas y mandó al efecto un representante especial a París. Finalmente, Napoleón III accedió. Sin apoyo militar francés o austríaco, Maximiliano fue derrotado por las tropas liberales de Benito Juárez, apresado, sumariamente juzgado y ejecutado.

Los historiadores discuten si la presión estadounidense fue la principal razón por la cual Napoleón III retiró sus tropas de México. El costo de la guerra, problemas internos en Francia y la situación general de seguridad en Europa en aquel tiempo se citan como causas coadyuvantes, pero no cabe duda que la demanda de Washington sí fue una causal relevante, por su cercanía e inminencia seguramente la de mayor peso. Un ejemplo clásico de uso de la fuerza en una maniobra de persuasión combinando presión diplomática con despliegues militares (Herring, 2008).

En otro orden de ideas, cabe tener en consideración que el poder militar de un país afianza su posición internacional por medio de un mecanismo específico: el despliegue estratégico de sus fuerzas armadas, en apoyo a objetivos concretos de su política exterior. Muchos Estados tienen objetivos de política exterior que involucran componentes geoestratégicos y que, frecuentemente, resultan contrarios o competitivos con los de otros países y que, por lo mismo, deben ser incorporados en su horizonte estratégico. En esta dinámica, la forma como cada país organiza y despliega sus medios militares puede reflejar intereses prioritarios de su política exterior cuya consecución requiere de un respaldo de la fuerza, así sea discreto y distante, pero no por ello menos efectivo.

Esta manifestación de poderío militar está asociada con la diplomacia coercitiva y también con la disuasión, especialmente con esta última. De hecho, bajo circunstancias determinadas puede ser un componente de ambas pero usualmente es más sutil en su aplicación. La disuasión está orientada hacia amenazas específicas mientras que el despliegue en apoyo a la política exterior en su faz geoestratégica es más difuso, menos ostensible pero no por ello debe ser menos perceptible. Su dinámica es relativamente similar a la de la disuasión en cuanto el, o los países, destinatarios de la maniobra deben percibir la voluntad del país que la ejecuta en cuanto a sustentar objetivos de política exterior y asumir que dicho Estado tiene la capacidad y la voluntad de apoyar su consecución por la fuerza en caso de llegar a ser necesario.

Hay numerosos ejemplos de situaciones de este tipo. Entre las más ilustrativas se cuentan los despliegues militares estadounidense en Centro América y el Caribe en los años 20 y 30 del siglo XX y el desplazamiento de la Flota del Pacífico de la US. Navy de San Diego a Pearl Harbor en 1940. El primer caso es un ejemplo diríase clásico de disposiciones militares de apoyo a la política exterior, en este caso de afianzamiento de la Doctrina Monroe y de consecución de intereses políticos y económicos en la región. En el segundo fue una combinación de objetivos disuasivos (orientados hacia el Japón) persuasivos (lograr un cambio en las conductas expansivas de Tokio en el Sudeste Asiático) y de apoyo a la política exterior de Washington en Asia en general (Prange, 1981).

El poder militar tiene otros cometidos, no directamente relacionados con la defensa de la soberanía, la independencia, los intereses nacionales en sentido estricto o la política exterior en su dimensión geoestratégica. El disponer de capacidad militar es un elemento indispensable de la condición de país independiente y es un requisito para ser reconocido como tal por los demás miembros de la comunidad de naciones. El poder militar es, en sí, una garantía inmanente de existencia del Estado en el sistema internacional, más allá y

por encima de las amenazas concretas que afecten a cada país específicamente. El poder militar es un factor de prestigio internacional e indispensable a cualquier país de alguna significación. Así *“El Ejército se suma a la bandera, al himno nacional y a otros elementos, y a veces apoyados por las empresas aéreas y navieras nacionales, como signos externos de independencia y progreso”*. (Guterridge, 1965). Es efectivo que hay países que carecen de fuerza militar, pero, o son diríase singularidades del sistema internacional, o bien están bajo el amparo de otros Estados bajo diversas formas de alianzas⁶.

Sin embargo, más allá de su valor simbólico, el poder militar es hoy día tenido como fundamental en el sistema internacional, especialmente considerando el carácter anárquico de este. El disponer de capacidad militar es inherente a la condición de país independiente y, frecuentemente, ha sido el factor primordial en asegurar la supervivencia de muchos Estados. Esto es, en lo esencial, tan válido hoy como lo fue en el siglo XX, en el Renacimiento, en la Edad Media o en la Antigüedad. En esta perspectiva, la fuerza militar es un componente del funcionamiento del Sistema Internacional y continuará siéndolo mientras este se mantenga como un sistema social sin una autoridad central, capaz de resolver las disputas entre sus integrantes y con poder de *imperium* para asegurar el efectivo cumplimiento de sus decisiones (Bull, 1977).

Una cuestión central en esto es el empleo del poder militar como factor de influencia política. Desde luego, existe una relación entre poder militar e influencia política. Tal como se ha manifestado, el poderío militar de un país es un componente de su poder nacional y en cuanto a tal, es un factor de la mayor relevancia en su capacidad de influir en la conducta internacional de otros países (Rothgeb, 1993). En términos generales, aquellos países que tienen mayores capacidades militares son efectivamente más influyentes, su opinión es más escuchada y sus posibilidades de actuar discrecionalmente en el Sistema Internacional son comparativamente superiores a los que carecen de él. En último término, la capacidad y libertad de la actividad diplomática de un país depende, en no poca medida, de la base militar en que se sustente.

Sin embargo, la sola disposición o el incremento del poderío militar de un país, en sí mismo, no necesariamente lo hace más influyente en su entorno regional o en el sistema internacional en general, es decir no le otorga más poder en el sentido de capacidad de influencia. Es efectivo que ese país incrementará en términos absolutos su poder nacional y su estatura estratégica, pero convertir dicho aumento en influencia política proactiva requiere necesariamente incluir estos datos en el diseño y ejecución de su política exterior. Ésta y la diplomacia deben asumir, entonces, la mayor estatura estratégica del país y canalizarla en acción política eficaz. Si ese país no ejecuta esta compatibilización, posiblemente será menos vulnerable a una agresión física, convencional, pero no incrementará su capacidad de influencia externa y, en definitiva, limitará innecesariamente el efecto político-estratégico de su mayor poderío militar y no proporcionará el apoyo adecuado a su actividad diplomática.

6 El Principado de Mónaco es un ejemplo diríase de texto de un país que carece de fuerza militar pero cuya seguridad externa ha sido entregada a otro país, en este caso Francia. Durante la Segunda Guerra Mundial Mónaco intentó mantenerse neutral pero debido a su condición, siguió la suerte que afectó a Francia. En consecuencia, primero estuvo bajo ocupación italiana y luego alemana hasta 1944.

Considerando este efecto, casi todas las grandes potencias han desarrollado mecanismos de influencia política que incluyen un componente militar activo. Sólo Japón siguió hasta tiempos comparativamente recientes un camino algo distinto, pero tal aproximación es incluso visto como una suerte de experimento de alquimia en el Sistema Internacional. Además, está llegando a su fin.

Japón tiene la segunda mejor capacidad militar convencional (excluyendo armamento nuclear) de Asia, solo inferior a China. Además, ante el deterioro de la situación internacional en Asia Oriental, a su turno motivada por el desarrollo nuclear de Corea del Norte y el expansionismo marítimo de China, Tokio está incrementando considerablemente su gasto en defensa y modificando su postura estratégica (Johnstone & Liff 2025).

Más allá de una cierta retórica diplomática, la relación entre capacidad militar e influencia política es universal y se aplica, en la especie, a las potencias medianas, especialmente en sus escenarios inmediatos de seguridad. Brasil, Sudáfrica, Nigeria, Irán, Tailandia y muchos otros países están en esta situación, en cuanto su capacidad militar es un factor relevante que los habilita para ser influyentes en su entorno regional. Cabe consignar, además, que muchos países, merced de su poder nacional y especialmente de su poderío militar, son los administradores de la estabilidad del subsistema de seguridad al cual pertenecen. Esto les genera especiales responsabilidades, tanto para con la estructura de seguridad como para con ellos mismos. Chile tampoco está ajeno a esta realidad, aunque el tema no se haya sistematizado en su pensamiento estratégico ni reconocido formalmente en los Libros de la Defensa.

Tales responsabilidades serán tanto mayores cuanto más inestabilidad actual o potencial afecte a dicho subsistema. A mayor abundamiento, el país que administra la paz debe mantener tal condición porque el costo de perderla será normalmente mayor que el de no haberla tenido nunca; en estos casos, lo normal será que el estado que era o es su rival asuma tal responsabilidad, en desmedro de la posición del primero. La Historia abunda en ejemplos. Esto es aplicable en la especie a Chile pues no es aventurado decir que el país dispone hoy de las mejores fuerzas armadas de su historia, tanto en sentido absoluto, es decir cotejándose consigo mismo, cuanto en una perspectiva comparada, regional, y, en tal sentido, es el administrador de la paz y la estabilidad en el subsistema de seguridad Cono Sur, aunque esto no parece haber sido advertido en su total dimensión por las autoridades políticas y quizás solo parcialmente por el estamento militar.

IV. Alianzas

Estrechamente asociado al poder de los Estados está el concepto de alianzas. Estas, en lo fundamental, son acuerdos entre dos o más países que se comprometen a actuar conjuntamente en la búsqueda y consecución de intereses comunes de seguridad, utilizando para ello todos sus elementos de poder, objetivos y subjetivos. Las alianzas existen desde los tiempos bíblicos, fueron muy frecuentes entre las ciudades-Estados de la Grecia Clásica y se consolidaron como instrumentos políticos primarios en el Renacimiento. Pueden girar en torno a finalidades económicas, políticas, ideológicas o comerciales o una combinación de todas o algunas de las anteriores. Es, sin embargo, el dominio militar el que más se identifica con el concepto de alianzas. De hecho, fueron sus dimensiones militares las que motivaron su origen y de ahí evolucionaron a otros objetivos.

En el campo estratégico, las alianzas son concebidas como una forma de aumentar el poderío militar de sus integrantes y lograr la consecución de sus objetivos. Las hay defensivas (la OTAN) ofensivas (el Eje de la Segunda Guerra Mundial) de *statu quo* (países que persiguen estabilidad en sus relaciones mutuas a través de una alianza: el Pacto Germano-Soviético de agosto de 1939) o mixtas (todos o algunos de los objetivos mencionados). El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, todavía vigente aunque obsoleto, se identifica con esta última categoría: una alianza defensiva dentro de la dinámica de la Guerra Fría pero que también contiene mecanismos de solución de controversias entre sus integrantes.

Dentro estas categorías genéricas, las alianzas admiten muchas combinaciones. Desde luego, pueden estar orientadas solo contra una amenaza o contra una combinación de países. La garantía de integridad territorial extendida por Londres y París a Polonia en marzo de 1939, previamente mencionada, estaba orientada solo contra Alemania aunque no lo manifestaba expresamente. La OTAN a su turno, estuvo originalmente destinada a disuadir una agresión soviética pero después evolucionó para contrarrestar al Pacto de Varsovia en su conjunto. También la intensidad de las alianzas es variable: una coalición puede descansar solo en una promesa de cooperación en caso de guerra, como fue la *Entente Cordiale* de 1904 entre Gran Bretaña y Francia y en la Antigüedad la *Liga Deliana*, o estar sustentada en instrumentos internacionales formales y en una sólida institucionalidad. La OTAN al menos hasta ahora, y en sus tiempos, el Pacto de Varsovia, responden a esta clasificación. También el Pacto Germano-Soviético de agosto de 1939 está en esta misma categoría en la medida que fue un acuerdo formal, aunque carente de institucionalidad específica.

Las alianzas, al menos en su forma clásica, además de incrementar el poder nacional de sus integrantes y facilitar la consecución de sus objetivos estratégicos, por su misma naturaleza, eliminan, o al menos minimizan, las posibilidades de conflicto entre sus integrantes. La *Entente Cordiale* de 1904 previamente mencionada, ofrece una de las mejores evidencias: puso fin a cerca de 800 años de rivalidades entre Francia e Inglaterra y alteró el mapa estratégico de Europa Occidental en términos que aún hoy siguen vigentes. Pero este efecto no es absoluto. El caso más evidente es el de Grecia y Turquía, ambos integrantes de la OTAN y también adversarios ancestrales, legado histórico que la participación de ambos en la alianza atlántica no ha conseguido anular. De hecho, para Atenas y Estambul, su principal adversario estratégico sigue siendo el otro, lo que da cuenta de las complejidades de sus relaciones, ahora acicateadas por la confrontación geoestratégica en el Mediterráneo Oriental⁷ y por temas asociados a la inmigración ilegal.

En otro orden de ideas, es oportuno diferenciar entre alianzas y seguridad colectiva ya que, en ocasiones, ambos conceptos son tenidos, erróneamente, como sinónimos. Las alianzas estratégicas persiguen objetivos de seguridad determinados, incrementar el poder nacional y el poderío militar de sus integrantes, aumentar su influencia política regional o global, disuadir o defenderse colectivamente de amenazas concretas, entre varios otros de similar raigambre. La seguridad colectiva, a su turno, busca objetivos más genéricos,

7 La actual confrontación geoestratégica entre Grecia y Turquía emana del descubrimiento en 2010 de sustanciales depósitos de gas natural en el Mediterráneo Oriental (aproximadamente el 5% de las reservas mundiales conocidas) lo que ha generado altos niveles de tensión en la zona, especialmente las prospecciones efectuadas por medios turcos a partir de 2020 y que en 2024 fueron escoltados por buques de guerra suyos.

asociados a la mantención de la paz y la estabilidad en el sistema internacional en general, haciendo a cada Estado responsable de la seguridad del conjunto.

De hecho, desde una perspectiva histórica, la seguridad colectiva fue una reacción frente a los riesgos que representan los sistemas de alianzas. Esto ocurrió luego de la Gran Guerra cuyo origen ha sido atribuido en buena medida a la existencia de sistemas de alianzas rígidos en Europa, combinado con planes de guerra inflexibles y a la incapacidad de los políticos y diplomáticos de oponerse a los designios de los mandos militares –lo que originó la famosa frase de *Clemenceau La guerre est trop importante pour être laissée aux militaires*– siendo las alianzas consideradas el principal factor (Keegan, 2000). En esta lógica, la seguridad colectiva fue uno de los mecanismos orientados a prevenir la ocurrencia de una nueva guerra. Las otras fueron la *Sociedad de las Naciones*, creada en 1920 y el *Pacto Kellogg-Briand* de 1928⁸.

La seguridad colectiva no eliminó los sistemas de alianzas. Las dinámicas del poder y las realidades estratégicas, así como el fracaso de los intentos de proscribir la guerra como instrumento de disputas internacionales, los mantuvieron como instrumentos válidos de seguridad internacional. Bajo distintas formas, incluyendo pactos navales⁹ (una forma de alianza de *statu quo*) tuvieron especial desarrollo antes de la Segunda Guerra Mundial. Luego del término del conflicto y no obstante la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas –que también proscribe la guerra y limita al extremo el uso de la fuerza en las relaciones internacionales– las alianzas han mantenido pleno vigor.

La denominada *Estrategia de Contención* definida por Estados Unidos en 1946-47 también conocida como *Doctrina Keenan* por su inspirador, el diplomático estadounidense *George F. Keenan*, se basó en buena medida en el establecimiento de alianzas regionales para aplicar máxima presión al expansionismo soviético en puntos focales del mundo. Al amparo de esta estrategia, Washington implementó esquemas de ayuda económica (caso del *Plan Marshall* para Europa Occidental en 1948) y militar para países directamente amagados por insurgencias de inspiración comunista, cuyo epítome fue Grecia a partir de 1947. La *Estrategia de Contención* fue el estímulo para la creación del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, TIAR, de 1947, de la OTAN en 1952, del *Central Treaty Organization*, CENTO, de 1955 (Irán, Irak, Turquía, Pakistán y el Reino Unido) y del *South East Asia Treaty*

8 El *Pacto Kellogg-Briand*, cuyo título oficial fue *Tratado de Renuncia a la Guerra*, también conocido como *Pacto de París*, fue uno de los primeros intentos de proscribir la guerra como mecanismo de solución de controversias internacionales. Fue una iniciativa conjunta de *Aristide Briand*, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia y *Frank Kellogg*, Secretario de Estado de Estados Unidos. Originalmente suscrito por 15 Estados, su membresía se extendió a más de 60 países hacia 1929, casi todos los estados independientes de la época. Tuvo poco éxito y, de hecho, el tratado fracasó en su objetivo principal de impedir la guerra. Con todo, tanto *Briand* como *Kellogg* recibieron el Premio Nobel de la Paz en 1929.

9 Entre éstos cabe mencionar el *Tratado Naval Anglo-Germano de 1935* un acuerdo bilateral que permitía a Alemania tener una fuerza naval 35% del tamaño de la *Royal Navy*. Desde la óptica británica fue un intento de limitar el expansionismo militar alemán, ya bajo el Nacionalsocialismo, una forma de “apaciguamiento” para mejorar las relaciones entre ambos países. Para Berlín, en cambio, fue un escape a las cláusulas del *Tratado de Versalles* que limitaba la *Kriegsmarine* solo a 100.000 toneladas totales y le prohibía tener submarinos y buques de más de 10.000 toneladas de desplazamiento. Para suscribirlo, Gran Bretaña no consultó con Francia e Italia lo que provocó mucha controversia en su tiempo. El *Tratado Naval Anglo-Germano* de 1935 fue un gran triunfo diplomático de Hitler y facilitó su desmantelamiento progresivo y unilateral de las limitaciones impuestas por los Aliados en 1919.

Organization, SEATO de 1954 (Australia, Nueva Zelandia, Francia, Pakistán, Tailandia, Filipinas, Reino Unido y Estados Unidos). En esta misma lógica se implementó el *Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS*, en 1952.

De los acuerdos de seguridad mencionados solo mantienen vigencia la OTAN, hoy día con 32 integrantes (30 en Europa y dos en América del Norte) el ANZUS y el TIAR, lo que da cuenta de una característica de las alianzas, cual es el hecho que solo existen mientras se mantengan los intereses de seguridad que los motivaron. En este escenario, el TIAR presenta características diríase únicas en cuanto, como típico instrumento de la Guerra Fría, se encuentra obsoleto y tampoco resulta viable como mecanismo de solución de controversias entre sus integrantes. Sin embargo, en lo formal sigue vigente más que nada por inercia y por la imposibilidad de los países del Hemisferio Occidental de negociar un reemplazo efectivo. Cabe mencionar con todo, que 5 países (todos integrantes del ALBA) se retiraron el 2012.

Las alianzas, no obstante el valor que ofrecen para incrementar el poder nacional y/o la seguridad de sus integrantes, tienen desventajas. Quizás si la más significativa es que los países miembros deben ajustar los objetivos específicos de sus políticas exteriores y de defensa a los objetivos generales de la alianza. Este proceso puede resultar especialmente complejo en cuanto se trata de las dos políticas que mayor contenido soberano tienen para cualquier país y, en tal perspectiva, afectan directamente a su posición en el Sistema Internacional. Las alianzas pueden tener otros efectos restrictivos para sus integrantes, especialmente en el ámbito militar; uno de estos es la de limitar las adquisiciones de equipos militares solo a los integrantes de la misma coalición. Esta imposición puede ser estatutaria o solo recomendada, Además, suele tener una fuerte lógica en términos de estandarización de equipos e interoperabilidad entre sus miembros, una cuestión fundamental en una alianza exitosa, especialmente en la actualidad, con escenarios multidominio y posiblemente de alta saturación. La OTAN por ejemplo, ha insistido fuertemente en esto a lo largo de su existencia, con éxito limitado. Y sin embargo, de igual modo puede ser una limitación importante para sus integrantes, en cuanto los sistemas de armas constituyen uno de los mecanismos de mayor valor para mantener así sea una semblanza de independencia estratégica.

Las alianzas también generan riesgos para sus integrantes. Son varios, pero pueden resumirse en tres que resultan particularmente evidentes: verse arrastrado a un conflicto no deseado, que no afecte los intereses vitales del país aunque sí lo sean para el otro (u otros) integrante de la alianza e, íntimamente asociado a lo anterior, que un país adopte conductas internacionales temerarias, confiado en el apoyo que recibe de los demás integrantes, debilitando así a la alianza en su conjunto. Un tercer riesgo es casi un espejo del anterior, que un integrante confíe excesivamente en la alianza y descuide su defensa debilitando a toda la coalición, con lo que se frustra su objeto inicial.

Existe abundante evidencia histórica –y también actual– de los modelos mencionados. La evolución de la Triple Alianza de 1882 que comprendió a Alemania, el Imperio austro húngaro y a Italia, constituye un caso que bien pudo haber obligado a uno de sus participantes (Italia, el de menor poder relativo) en un conflicto no deseado. Esto ocurrió en 1914 cuando Roma, considerando que sus intereses vitales no estaban afectados al tiempo del estallido de la Gran Guerra, abjuró de sus obligaciones y no entró en el conflicto

al lado de sus socios nominales. Posteriormente, en 1915 Italia se unió a los Aliados. La misma Italia, pero bajo el régimen fascista, ofrece un ejemplo de conducta internacional temeraria, motivada en buena medida por su participación en el Eje. Esto llevó a Mussolini a entrar en la Segunda Guerra Mundial en 1940, en circunstancia que el país no estaba para nada preparado para un conflicto armado de gran magnitud e intensidad pero confiaba en el apoyo alemán. En consecuencia, Italia se rindió a los Aliados en septiembre de 1943, el primer país del Eje en ser derrotado. De paso, en 1940 el ingreso de Italia en la guerra en los hechos debilitó al Eje, al obligar a Alemania a distraer fuerzas para apoyarla en los Balcanes, Grecia y África del Norte. La actual disputa en la OTAN respecto a los niveles de inversión en defensa es una manifestación del tercer caso, en cuanto los bajos porcentajes destinados a defensa por algunos de sus integrantes, al menos hasta el comienzo de la Guerra de Ucrania en 2022, habrían debilitado a la coalición. Este es, al menos, el argumento de la actual Administración estadounidense.

Las limitaciones y desventajas de las alianzas perfilan otras de sus características, su temporalidad y su tendencia a la fragilidad. Las coaliciones de seguridad suelen mantenerse solo mientras mantengan su valor para sus integrantes, es decir mientras las ventajas que obtienen superan a las restricciones y riesgos que les generan. Hay numerosa demostración histórica al respecto. Lo mismo ocurre cuando los motivos estratégicos que originaron la alianza hayan desaparecido. El caso de la denominada *Gran Alianza* de la Segunda Guerra Mundial, integrada por Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética es un buen ejemplo en cuanto solo se mantuvo hasta la derrota del Eje, disolviéndose de hecho con el comienzo de la Guerra Fría en 1946. Dicho de otro modo, si la permanencia en un esquema de alianza no los resulta conveniente o es riesgoso, los países tratarán de recuperar rápidamente su independencia estratégica.

La tendencia a la fragilidad que históricamente han exhibido las alianzas obedece en cierto modo al mismo fenómeno: la permanente tensión entre las ventajas estratégicas de pertenecer a una coalición de seguridad y las limitaciones que esta genera en términos de los intereses políticos y militares individuales de cada integrante. Esto explica la posibilidad de confrontaciones y aun conflictos armados entre algunos de sus miembros. El caso de la *Crisis del Canal de Suez* en 1956, que enfrentó a Estados Unidos con Gran Bretaña y Francia, los tres miembros de la OTAN (Francia se retiró de la estructura militar de la alianza solo en 1965) ilustra este punto en cuanto en ese momento sus objetivos políticos, diplomáticos y militares divergieron de tal forma que generaron una grave confrontación entre los tres países. Incluso la presión soviética, el adversario natural de la OTAN, no fue capaz de impedirla, todo lo cual produjo la que ha sido la crisis más grave de la alianza en toda su existencia, al menos hasta la época actual. Las permanentes confrontaciones entre Grecia y Turquía, ya mencionadas, se inscriben en el mismo patrón.

Las alianzas estratégicas mantienen plena vigencia. La OTAN pese a las dificultades que está experimentando, continúa siendo la más desarrollada coalición de seguridad que ha existido. Por otra parte, las actuales características de la seguridad internacional ya mencionadas al comienzo de este artículo, especialmente el debilitamiento de los organismos internacionales, ha fortalecido la generación de coaliciones de seguridad, en sus múltiples modalidades, variantes e intensidades. Frente a la anomia, la incertidumbre y el menor costo político del uso de la fuerza, mejorar las condiciones de seguridad e incrementar el perfil estratégico del país mediante la unión con otros Estados con similares aprensiones e

intereses de seguridad resulta tentador para muchos dirigentes políticos los que después de todo, solo estarían cumpliendo sus respectivos mandatos normativos. Todos tienen la obligación de proteger a su población y defender la integridad, seguridad y soberanía de sus países.

Las actuales rivalidades geoestratégicas globales facilitan y a la vez potencian este fenómeno. Uno de los objetivos políticos primarios de quienes a nivel planetario participan en este proceso es la formación de redes de alianzas utilizando todos sus instrumentos de poder. El fenómeno se presentó durante la Guerra Fría y se manifiesta igualmente en la actualidad en lo que, después de todo, comparte muchas características con la confrontación Este-Oeste, aunque tenga menos componentes ideológicos. En esta dinámica, la creación de redes de países asociados y/o dependientes resulta fundamental para las grandes potencias, tanto para fortalecer su propia seguridad y, en teoría al menos, la de sus cófrades— como para negar a sus rivales los correspondientes espacios geoestratégicos. La iniciativa *Shield of the Americas* (título oficial *America's Counter Cartel Coalition*) de 2026, corresponde precisamente a este tipo de coaliciones.

La compatibilidad entre política exterior y estrategia militar, el empleo del poderío militar como instrumento de influencia política y los sistemas de alianzas subsumen los principales elementos en que se imbrican las relaciones internacionales, la diplomacia y la estrategia militar. No son los únicos, por cierto. Las competencias armamentistas y asociado a éstas, las adquisiciones de sistemas de armas y la denominada *diplomacia militar* cuya existencia, en todo caso, es materia de controversia, se inscriben también en las relaciones entre diplomacia y estrategia. Sin embargo, las tres aludidas en este artículo de un modo u otro subsumen y decantan casi todos los demás escenarios en los cuales la estrategia se vincula con la gran política exterior y la diplomacia.

V. Estrategia militar y política exterior en Chile

La imbricación entre estrategia militar es relevante para Chile, como para cualquier Estado, pero en la hora actual más que para muchos. El país, por primera vez en su historia es un actor geopolítico global, con activos que se extienden desde su control de los pasos marítimos australes y aguas adyacentes, hasta la disponibilidad de minerales estratégicos, sin descuidar su posición privilegiada para el control del espacio exterior en el segmento correspondiente al Hemisferio Sur del planeta y, naturalmente, su proyección antártica. Esta responsabilidad, inédita para Chile, debe ser debidamente ponderada por las autoridades políticas e incorporada en su horizonte estratégico.

Lo anterior requiere una adecuada imbricación entre la política de defensa y la política exterior de Chile y, más precisamente, entre la estrategia militar y la actividad diplomática. La experiencia del país en esta materia no ha sido del todo feliz. Por una serie de razones, la interacción entre la estrategia y la diplomacia ha sido escasa y, en algunos periodos, casi inexistente, lo que ha constituido un eslabón débil en su posicionamiento internacional. Desde este punto de vista, la compatibilización de sus intereses estratégicos con su actividad diplomática ha sido compleja, especialmente en el Sur Austral donde la realidad militar aconseja una actitud de especial prudencia y atención mientras que, hasta ahora al menos, la mirada diplomática ha priorizado una perspectiva diferente, más localista pero que no necesariamente se condice con la realidad estratégica. Esto se ha manifestado más que nada en los entornos adyacentes a los pasos marítimos australes. No es el único caso,

pero posiblemente encarna mejor que los demás las complejidades y limitaciones de la alineación entre la estrategia militar y las aproximaciones diplomáticas que han sido frecuentes en la historia diplomática del país.

Las complejidades en esta materia se han manifestado también en algunos elementos del uso de sus capacidades militares en cuanto instrumento de la gran política exterior del país. Desde luego, según es bien sabido, de antaño Chile ha adoptado una postura estratégica sustentada en la disuasión. Esto se incorporó en los Libros de la Defensa desde el de 1996 hasta la actual Política de Defensa 2020 pero recogió lo que había sido su postura estratégica tradicional desde al menos comienzos del siglo XX, antes que se sistematizaran los correspondientes conceptos. La disuasión como postura estratégica se condice con la condición de país de *statu quo* propio de Chile, es decir un país que carece de ambiciones territoriales pero protege su soberanía. Cabe observar con todo, que Chile sostuvo la disuasión incluso en periodos en que sus capacidades militares eran débiles, utilizando elementos de poder blando, especialmente prestigio internacional derivado de su respeto al derecho internacional, de su estabilidad democrática y de la seriedad de su política exterior. Desde este punto de vista, es un ejemplo de cómo la disuasión no solo descansa en las capacidades militares de un país sino también en otros factores de poder.

A la inversa, la historia política de Chile contiene episodios que son el espejo de lo anterior. Esto ocurrió en los años 50, 60 y 70, los decenios que el país vivió en peligro, cuando debió afrontar varias crisis internacionales especialmente con Argentina y en algo menor medida con el Perú, con muy débiles capacidades militares, normalmente bajo intensa presión y con muy poca capacidad de maniobra diplomática, en lo que constituyeron ejemplos diríase de texto de uso de la fuerza para intentar obtener concesiones políticas de Chile. Con todo, en 1978, Santiago pudo resistir exitosamente la presión argentina que buscaba negociar desde una posición de fuerza para obtener concesiones respecto de la soberanía de las islas de Canal de Beagle, ya asignadas a Chile por el laudo arbitral británico, todo ello basado fundamentalmente en una adecuada aplicación de la disuasión.

En relación a las alianzas estratégicas, cabe mencionar que Chile ha sido tradicionalmente reacio a la suscripción de acuerdos de seguridad internacional. A partir del comienzo de la Gran Guerra en 1914, cuando Santiago optó por la neutralidad, el país decidió evitar compromisos internacionales que involucrasen elementos de seguridad, una forma de mantener la neutralidad ante los grandes conflictos mundiales. Según es bien sabido, Chile se mantuvo neutral durante la Segunda Guerra Mundial, aunque rompió relaciones diplomáticas con los países del Eje y sus aliados en 1943 y, en abril de 1945, declaró la guerra al Japón en una decisión eminentemente nominal, tomada para calificar como miembro fundador de las Naciones Unidas.

Es efectivo que durante la Guerra Fría Chile formó parte del Sistema de Defensa Hemisférico como integrante del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* de 1947, ya mencionado, y suscribió el *Pacto de Asistencia Mutua* con Estados Unidos en 1952 pero ello, en el fondo, no afectó su opción por la neutralidad que ya se había convertido en una regla no escrita de la su política exterior. En consecuencia, Chile fue un miembro leal pero de ningún modo entusiasta de la alianza occidental. La reticencia de Santiago a cooperar con Estados Unidos y con las Naciones Unidas a propósito de la Guerra de Corea y especialmente durante la Crisis de los Cohetes de Cuba, en marcado contraste con la actitud de

Argentina y Venezuela, evidencia esa postura¹⁰. Solo en tiempos más recientes de hecho, a partir de los años 90, Chile ha desarrollado un esquema relativamente inconsciente de alianza estratégica con Washington, resultante de la adquisición de sus principales sistemas de armas en Estados Unidos o de origen estadounidense, siendo los *Lockheed Martin* F-16 de la Fuerza Aérea el epítome de tal proceso aunque este se extiende ahora al campo cibernético y la actividad espacial y también en los ámbitos navales y terrestres. Cabe mencionar, además, que de antaño Chile ha mantenido una relación de seguridad privilegiada con el Reino Unido que se remonta a los orígenes de la República, manifestada primero en el ámbito naval y más recientemente en el campo de la aviación. No es una alianza formal (aunque a lo largo del tiempo ambos países han suscrito diversos acuerdos) pero sí ha demostrado especial resiliencia a los cambios políticos.

Es evidente que Chile debe adaptarse a las realidades de la situación internacional —que afectan los postulados fundamentales y tradicionales de su inserción internacional— y asumir sus responsabilidades geopolíticas. Esto sugiere generar una *Estrategia de Seguridad Nacional* que subsuma y coordine todos los factores que inciden en su posicionamiento internacional. Cabe reconocer que de antaño, el país ha tenido una política exterior cuya definición e implementación han tenido periodos de gran sofisticación y eficacia y, en épocas más recientes, se ha sistematizado una política de defensa la que, hasta ahora al menos, ha evidenciado características de Estado. En tiempos aún más inmediatos se han definido diversas políticas de seguridad pública y numerosas políticas derivadas de las anteriores, pero ha faltado una visión integradora de los esfuerzos del Estado en estas materias y una guía para el actuar de todos los entes públicos responsables de la seguridad del país: ministerios, servicios públicos y Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Los desafíos de seguridad que el país enfrenta ahora hacen indispensable disponer de esa visión y guía, que se haga cargo de los riesgos y amenazas para la seguridad pública interior, así como de aquellos que provengan del exterior y de sus complejas combinaciones en forma integral. En mérito de lo expuesto, una *Estrategia de Seguridad Nacional* debería ser una guía para lograr una acción mancomunada de todos los actores estatales en orden a obtener una sinergia de los factores de poder de Chile, con miras a lograr un posicionamiento seguro del país en el sistema internacional, asumiendo su carácter de potencia mediana y las nuevas condiciones de seguridad internacional, con respuestas apropiadas a los escenarios geoestratégicos que enfrenta, globales y locales y una condición de seguridad interior con fronteras controladas y seguras, ejercicio pleno de la soberanía en todo el territorio nacional, combate eficaz del crimen organizado y eliminación del terrorismo, todo ello conforme a las normas jurídicas aplicables, dentro del Estado de derecho.

Esta *Estrategia de Seguridad Nacional* debería, además, orientar la asignación de los recursos destinados a la seguridad del país —externa e interna— evitando desequilibrios entre estos, bajo una mirada integral de la función. En esta lógica, la estrategia debería

10 Cuando durante la crisis Estados Unidos organizó la *Task Force 137* una de las varias que sostendrían el bloqueo de la isla, la mayoría de los países del Caribe ofrecieron ayuda, en casi todos los casos meramente nominales dada su debilidad militar. Pero Argentina puso a disposición de dicha fuerza un portaaviones y dos destructores, además de una unidad de exploración aeromarítima. Venezuela ofreció dos destructores y un submarino y la República Dominicana dos fragatas. De estas ofertas, solamente los dos destructores argentinos y las fragatas venezolanas se integraron a la *Task Force 137* a la que, prudentemente, se le asignó una zona de patrulla bien al sur de las rutas de navegación hacia Cuba.

apoyar las decisiones concernientes a la aplicación de la Ley Nº 21.174 sobre *Capacidades Estratégicas*, actuando en cierto modo como sustituto de las ventajas que en esta materia ofrecía el sistema de la Ley del Cobre. Cabe tener presente que la vara de medición del éxito o fracaso del nuevo sistema será, precisamente, la Ley del Cobre y el apoyo de una Estrategia de Seguridad Nacional resultaría indispensable para su éxito.

Con todo, más allá de las cuestiones metodológicas y procedimentales, en los actuales escenarios de seguridad la definición e implementación de una genuina Estrategia de Seguridad Nacional aparece como una necesidad, diríase, urgente para la República. Solo así el país podría complementar e imbricar adecuadamente los componentes estratégicos de su integración plena al Sistema Internacional.

VI. Algunas conclusiones

En los tiempos actuales, convulsos y complejo, una adecuada comprensión de los componentes netamente estratégicos de las relaciones internacionales resulta fundamental. El sistema internacional está en evolución y como siempre en periodos de cambio, existe incertidumbre, anomia y desorden. Desde luego, el derecho internacional tiene menos valor y como nunca antes –al menos desde el término de la Segunda Guerra Mundial– se advierte su falta de *imperium* es decir, el respaldo coercitivo a sus disposiciones. De igual modo, los organismos internacionales cuya finalidad es, al menos en teoría, la mantención de paz y la seguridad se encuentran paralizados. Asociado a lo anterior, el costo político del uso de la fuerza en los asuntos internacionales ha disminuido considerablemente. Este último punto, antaño privilegio de las grandes potencias, hoy se ha extendido a las potencias medias e incluso a los países de menor estatura. De igual modo, el multilateralismo en sus grandes dimensiones virtualmente ha dejado de ser una aproximación diplomática válida, reemplazado por un potenciamiento de los intereses individuales de los países. En síntesis, es el momento del poder y la seguridad, más que de la diplomacia y el derecho.

En estos escenarios, quienes tienen la responsabilidad de dirigir la política exterior, usualmente el jefe del Estado de gobierno y el titular del ministerio o secretaria de relaciones exteriores, deben comprender a cabalidad la dinámica y el punto en cual se imbrican las relaciones internacionales y la estratégica. Cuestiones tales como la definición de la política de alianzas del país resultan fundamentales para incrementar su poder internacional, más allá de sus propias capacidades. De hecho, para algunos países, implementar esquemas de alianzas funcionales con otros Estados puede ser de la mayor importancia. Para Chile, por ejemplo, y a propósito de los programas de renovación de sus sistemas de armas que se aproximan a la obsolescencia técnica y logística, será indispensable una adecuada y fina ponderación de sus futuras alianzas, especialmente en cuanto a la selección de proveedores confiables.

Una adecuada comprensión de la vinculación entre poder militar e influencia política resulta igualmente indispensable. Aun formando parte de esquemas de alianzas un país o más precisamente sus elites políticas, deben estar conscientes de los límites de su poder y de su influencia, tanto en su entorno como a nivel más global. Esto se aplica a las grandes potencias, a los países medios del sistema internacional e incluso a muchos actores solo regionales. Sabido es que un actor regional prestigioso, estable, e influyente en su entorno, bien puede resultar interesante para potencias mayores interesadas en expandir su influencia en la región donde se ubica dicho país. Nuevamente esto es aplicable a Chile, en cuanto

ha sido tradicionalmente reconocido como actor serio, estable y confiable, tanto en una óptica local cuanto en una perspectiva hemisférica.

Aún este tema, debe considerarse la calidad de *país árbitro de la paz* que, merced de sus capacidades militares ha tenido en los últimos 25 años. Esto conlleva una responsabilidad primero para consigo mismo: mantener esa calidad en los escenarios actuales y evitar que pase a quien es su rival más cercano. En segundo término, para con el subsistema de seguridad Cono Sur, en cuanto Chile, como país de *statu quo* ha garantizado la estabilidad regional en los últimos dos decenios, atributo propio de todo árbitro de la paz.

La diplomacia y la estrategia presentan desafíos importantes en el mundo actual. Según se ha analizado en el texto, su vinculación presenta aristas complejas lo que se evidencia en múltiples ejemplos históricos. Hoy día, es fundamental para todos los involucrados –Ejecutivo, Parlamento, académicos, mandos militares– comprender a cabalidad las formas de imbricación entre ambas y, especialmente, las dificultades que estos procesos presentan. Cuestiones tales como las divergencias entre las aproximaciones diplomáticas a los desafíos internacionales de un Estado y los contenidos de estrategia militar de los mismos deben ser aquilatadas a cabalidad. También en este ámbito, Chile presenta desafíos importantes, especialmente por una cierta falta de contenidos geopolíticos de su política exterior, asociada a la tradicional divergencia y falta de coordinación entre sus políticas, exterior y de defensa, ya analizada.

En síntesis, en los escenarios complejos, anómicos y anárquicos actuales, los aspectos estratégicos de las relaciones internacionales han adquirido un nuevo perfil lo que avala su estudio en profundidad y a través de éste, su debido conocimiento y aplicación entre quienes deben dirigir los destinos de sus pueblos.

Bibliografía

- ART, Robert J. *The Four Functions of Force* en ART Robert & ALTZ Kenneth (eds) "THE USE OF FORCE Military Power and International Politics" Lanham, New York, 1993.
- BRAGADIN, Marc'Antonio, *Il Drame della Marina Italiana 1940 – 1945*. A. Mondadori, Milán, 1968. También la versión en inglés de la primera edición del mismo libro *The ITALIAN NAVY in WORLD WAR TWO* Naval Institute Press, 1957.
- BULL, Hedley. *THE ANARCHICAL SOCIETY A Study of Order in World Politics* second ed. Columbia University Press, New York, 1995.
- CABLE, James *GUMBOAT DIPLOMACY 1919-1991* Palgrave Macmillan, Third edition 1994.
- HANDEL, Michael I., *MASTERS OF WAR Classical Strategic Thought* Frank Cass & Co. Ltd London,. 1996. Second edition. 74
- HERRING, George C. *FROM COLONY TO SUPERPOWER U.S. Foreign Relations Since 1776*. Oxford University Press, New York 2008. 6.
- GIBBONS, Tony. *The Complete Encyclopedia of Battleships and Battlecruisers*, Salamander Books, London.1993.
- GRAY, Colin S. *Strategy and Politics* Routledge, Taylor & Francis Group, London, 2016. Introduction.
- GUTTERIDGE, William. *Military Institutions and Power in New States*. Pall Mall Press, London,1965, 40-41.
- JOHNSTONE, Christopher B & LIFF, Adam P *Japan's Present and Future National Security Strategy: Five Key Challenges to Watch* Center for Strategic and International Studies. 2025.
- KEEGAN John *THE FIRST WORLD WAR* The Bodley Head Ltd. 2020. I.
- NAVARRO, Miguel
- *Política Exterior y Política de Defensa Una cercanía esquivada* Revista Política y Estrategia Nº 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago. 2009.
 - La institucionalidad superior, el eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile en "Antecedentes para el debate acerca de una estrategia de seguridad nacional" Libro de la Colección Anepe Nº 45, 2019.
- NYE, Joseph H. *THE FUTURE OF POWER* Public Affairs, New York, 2011.
- POLLMAN, Mina. *What's in Japan's Record 2018 Defense Budget Request?* "The Diplomat" 28 de agosto de 2017.
- PRANGE, Gordon W. *AT DAWN WE SLEPT The Untold Story of Pearl Harbor* Penguin Books, 1991. Part I.

- ROTHGEB, John M. (1993) *DEFINING POWER Influence and Force in the Contemporary International System* St. Martin's Press, New York, 1-13.
- SMART, I. *Force in Modern Society Its place in International Politics*. Adelphy Papers Nº 102 International Institute for Strategic Studies, London; 22.
- STILLE, Mark *ITALIAN BATTLESHIPS OF WORLD WAR II* Osprey Publishing, UK. 2011. Introduction.
- SUN TZU, *The Art of War*, (traducido y con una introducción de Samuel B. Griffith, y prefacio por B.H. Liddell Hart) Oxford University Press, 1963

LA INICIATIVA DE SEGURIDAD GLOBAL: BASES CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA ACTUAL[∞]

AMÉRICA PÍA CARVAJAL PIÑA•

RESUMEN

En un contexto de crecientes tensiones globales y debates sobre el rol de China en el orden internacional, la Iniciativa de Seguridad Global (ISG) anunciada por Xi Jinping en 2022 constituye un eje central de la política de seguridad contemporánea de la República Popular China (RPC). Este artículo analiza la ISG desde las categorías propias del pensamiento estratégico y cultural chino, con el objetivo de comprender la lógica interna de la política de seguridad de la RPC, evitando una lectura restringida a marcos teóricos occidentales.

La investigación adopta un enfoque cualitativo y comparativo, basado en el análisis de discursos oficiales y documentos estratégicos, complementado con herramientas de análisis de contenido asistido por software. Desde esta aproximación, se examina cómo la ISG articula una concepción holística de la seguridad, que integra estabilidad interna, desarrollo y cooperación internacional, en contraste con modelos occidentales centrados en la disuasión militar y las alianzas rígidas.

Los hallazgos muestran que la ISG traduce principios fundamentales del pensamiento estratégico y cultural chino —como la seguridad integral, el guānxi (关系) y el tiānxià (天下)— en un marco normativo coherente de seguridad global. En este sentido, la ISG emerge como un paradigma alternativo de seguridad internacional, que proyecta a China como un actor normativo y contribuye al debate sobre la reconfiguración del orden global en un contexto de creciente multipolaridad.

Palabras clave: China; Iniciativa de Seguridad Global; pensamiento estratégico y cultural; política de seguridad exterior; multipolaridad.

• Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Chile. Licenciada en Estudios Internacionales. america.carvajal@ug.uchile.cl piamericarvajal@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9749-4569>

∞ Fecha de recepción: 010126 - Fecha de aceptación: 080626.

THE GLOBAL SECURITY INITIATIVE: CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF THE CURRENT SECURITY POLICY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

ABSTRACT

In a context of rising global tensions and debates about China's role in the international order, the Global Security Initiative (GSI) announced by Xi Jinping in 2022 represents a central pillar of the People's Republic of China's (PRC) contemporary security policy. This article analyzes the GSI from the perspective of Chinese strategic and cultural thought, aiming to understand the internal logic of the PRC's security policy, without limiting the analysis to Western theoretical frameworks.

The research adopts a qualitative and comparative approach, based on the analysis of official speeches and strategic documents, complemented by software-assisted content analysis tools. From this perspective, the article examines how the GSI articulates a holistic conception of security, integrating internal stability, development, and international cooperation, in contrast to Western models focused on military deterrence and rigid alliances.

The findings show that the GSI translates fundamental principles of Chinese strategic and cultural thought —such as comprehensive security, guānxi (关系), and tiānxià (天下)— into a coherent normative framework for global security. In this sense, the GSI emerges as an alternative paradigm for international security, projecting China as a normative actor and contributing to the debate on the reconfiguration of the global order in a context of increasing multipolarity.

Key words: China; Global Security Initiative; strategic and cultural thought; foreign security policy; multipolarity.

A INICIATIVA DE SEGURANÇA GLOBAL: BASES CONCEITUAIS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ATUAL DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

RESUMO

Em um contexto de crescentes tensões globais e debates sobre o papel da China na ordem internacional, a Iniciativa de Segurança Global (GSI), anunciada por Xi Jinping em 2022, representa um pilar central da

política de segurança contemporânea da República Popular da China (RPC). Este artigo analisa a GSI a partir da perspectiva do pensamento estratégico e cultural chinês, com o objetivo de compreender a lógica interna da política de segurança da RPC, sem limitar a análise a marcos teóricos ocidentais.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e comparativa, baseada na análise de discursos oficiais e documentos estratégicos, complementada por ferramentas de análise de conteúdo assistidas por software. A partir dessa perspectiva, o artigo examina como a GSI articula uma concepção holística de segurança, integrando estabilidade interna, desenvolvimento e cooperação internacional, em contraste com modelos ocidentais focados na dissuasão militar e em alianças rígidas.

Os resultados mostram que a GSI traduz princípios fundamentais do pensamento estratégico e cultural chinês —como segurança abrangente, guānxi (关系) e tiānxià (天下)— em um arcabouço normativo coerente para a segurança global. Nesse sentido, a GSI emerge como um paradigma alternativo para a segurança internacional, projetando a China como um ator normativo e contribuindo para o debate sobre a reconfiguração da ordem global em um contexto de crescente multipolaridade.

Palavras-chave: China; Iniciativa de Segurança Global; pensamento estratégico e cultural; política de segurança externa; multipolaridade.

Introducción

El panorama internacional actual enfrenta una profunda reconfiguración del orden, marcada por una creciente incertidumbre respecto de la viabilidad del sistema de gobernanza vigente, cuyas estructuras unificadoras post-Guerra Fría se han erosionado. En este contexto de inestabilidad sistémica y creciente multipolaridad, el ascenso de la República Popular China (RPC) como potencia global ha sido el factor más disruptivo.

El acelerado desarrollo económico y tecnológico de China, junto con su proyección exterior, ha alterado el equilibrio de poder global. Para China, garantizar su desarrollo y prosperidad futura no es excluyente de la necesidad de promover un entorno internacional estable y predecible, lo que se traduce en la formulación de nuevas iniciativas orientadas a redefinir marcos de seguridad y equilibrio en el escenario actual.

En las últimas décadas, la RPC ha experimentado un crecimiento económico sin precedentes históricos, impulsado por un aumento sostenido de su producto interno bruto (PIB) y de sus tasas de crecimiento anual, posicionándose como la segunda economía más grande del mundo (World Bank Group, 2024). Sin embargo, indicadores de gobernanza, como el Democracy Index (Our World in Data, 2024) y el Freedom House (2024), sitúan a China como un régimen autoritario.

El crecimiento económico sostenido bajo un sistema autoritario problematiza la concepción del establecimiento de un orden democrático-liberal como condición exclusiva o consecuencia ineludible del desarrollo económico. El caso de China representa un desafío al orden mundial tradicional y obliga a repensar planteamientos occidentales clásicos, destacando los enfoques sobre la transición desde regímenes autoritarios (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) y la Teoría de la Consolidación Democrática (Huntington, 1996), así como críticas contemporáneas al desarrollo político, como las propuestas por Robinson y Acemoglu (2012).

A esto se suman los cuestionamientos hacia la capacidad estadounidense para sostener su propio orden y ejercer un liderazgo efectivo para abordar los problemas que desafían la estabilidad internacional en el siglo XXI. Esta situación forma parte de las discusiones contemporáneas sobre el desgaste del liderazgo global de Estados Unidos y la transición del orden mundial liberal (Nye, 2020; Ikenberry, 2018; Allison, 2017).

En este escenario, el ascenso chino se ha articulado a través de iniciativas globales estratégicas y consecutivas —como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, 2013), la Iniciativa para el Desarrollo Global (GDI, 2021) y la Iniciativa para la Civilización Global (GCI, 2023)—, destacando la Iniciativa de Seguridad Global (ISG, 2022), —foco de este trabajo—. Este contexto de afirmación estratégica reabre el debate sobre el discutido dilema de seguridad, planteado por Allison (2017): ¿estamos aproximándonos a la llamada “*Trampa de Tucídides*”? Xi Jinping afirmó que “*la trampa de Tucídides* no es una inevitabilidad histórica” (discurso de Xi Jinping citado en Xinhua, 2024). Desde Occidente, el ascenso chino se interpreta frecuentemente a través de la lente de la rivalidad estratégica y el dilema de seguridad. Esta perspectiva limita la capacidad analítica para comprender las motivaciones profundas que subyacen a la lógica estratégica de China.

Frente a esto, la ISG, presentada por el presidente Xi Jinping por primera vez en la Reunión Anual del Foro de Boao para Asia, se presenta como una propuesta normativa de China para contrarrestar el desorden mundial y ofrecer un modelo alternativo al paradigma de seguridad occidental. El debate actual, sin embargo, tiende a enfocarse en las implicancias estratégicas y políticas inmediatas de la ISG, descuidando sus raíces conceptuales arraigadas en la tradición estratégica china.

La ISG se articula en torno a seis principios fundamentales, que incluyen: la seguridad indivisible, el respeto a la soberanía, el multilateralismo, el reconocimiento del derecho legítimo de seguridad, el diálogo como mecanismo de gestión de conflictos y una concepción amplia de la seguridad.

Siendo así que, la ISG, marca el paso desde un enfoque centrado en estabilidad doméstica hacia una visión de seguridad global basada en interdependencia, cooperación y respeto mutuo, alineada con la tradición filosófica de equilibrio y armonía que ha guiado el pensamiento político chino desde la antigüedad. China propone un paradigma alternativo de seguridad internacional, coherente con sus principios clásicos y con su creciente rol en el escenario internacional. El problema central radica en que los marcos occidentales, a menudo no logran capturar la continuidad entre la tradición filosófica china y su práctica política contemporánea, lo que dificulta anticipar o interpretar su comportamiento en situaciones complejas. (Acharya, 2014; Qin, 2016).

La importancia de esta investigación radica en la necesidad de superar la “brecha de entendimiento” entre Occidente y China. Una interpretación superficial de la ISG puede llevar a graves errores de cálculo en la política exterior de las potencias occidentales. Al demostrar que la ISG es la expresión contemporánea de una estrategia de seguridad profundamente arraigada y coherente, se justifica la urgencia de analizar a China desde su propia perspectiva estratégica. Este análisis contribuye a una comprensión de su papel como actor emergente y sus intenciones a largo plazo en la arquitectura de seguridad internacional. Dando paso a entender, además, si esta iniciativa representa una alternativa viable para la gobernanza y la estabilidad global en el siglo XXI.

En este contexto, la pregunta de investigación central que guía el análisis es: ¿De qué manera los principios de la ISG reflejan las bases conceptuales y la tradición estratégica del pensamiento chino, y qué implicancias tiene esta traducción en la política de seguridad contemporánea de la RPC?

Con el fin de responder a esta interrogante, el objetivo general de este trabajo es analizar cómo los principios de la ISG reflejan las bases conceptuales y la tradición estratégica del pensamiento chino, e identificar sus implicancias en la política de seguridad contemporánea de la RPC.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo y comparativo para examinar las bases conceptuales y la manifestación de la ISG en la política de seguridad exterior de la RPC. El diseño metodológico combina análisis discursivo y comparación cultural con el fin de vincular marcos conceptuales tradicionales del pensamiento estratégico chino con su formulación contemporánea en materia de seguridad global.

En primer lugar, se incorpora de manera complementaria una comparación cultural entre China y Estados Unidos, utilizando la herramienta *Country Comparison Tool* basada en las dimensiones culturales de Hofstede (The Culture Factor Group, s/f). Este insumo permite contextualizar diferencias estructurales en las concepciones de seguridad y orden internacional desde matrices culturales divergentes.

En segundo lugar, se realiza un análisis de contenido discursivo asistido por *software* (QualCoder 3.7 y Gephi 0.10) sobre una muestra de diez documentos oficiales, compuesta por nueve discursos políticos (ocho pronunciados por Xi Jinping y uno por el viceministro Chen Xiaodong) y el documento conceptual fundacional de la ISG. La codificación se estructura en catorce códigos temáticos agrupados en tres categorías analíticas: principios oficiales de la ISG, marcos conceptuales del pensamiento estratégico chino y críticas occidentales identificadas en los propios discursos.

El análisis combina técnicas de frecuencia y co-ocurrencia para identificar patrones de prominencia y relación entre categorías, complementadas con una visualización de redes para explorar la articulación conceptual entre principios y marcos teóricos. La interpretación se desarrolla de manera comparativa y longitudinal, considerando tanto el enfoque discursivo como la evolución temporal de los documentos analizados.

Marco estratégico

La seguridad, como concepto, es multidimensional y multifuncional, no limitándose únicamente a la defensa frente a amenazas externas, sino que también incluye la prevención de conflictos y la creación de un entorno estable que facilite el desarrollo económico y social (Baylis, Smith & Owens, 2020). En esta línea, Thomas Hobbes (1983) la vincula directamente con la estabilidad social como condición necesaria para la acción estatal. Esta concepción resulta central para comprender cómo los Estados –en particular China– articulan su política exterior y sus estrategias de seguridad en función de objetivos de desarrollo, estabilidad e influencia internacional.

En el debate sobre cómo se mantendrán las relaciones entre potencias ante nuevos desafíos, la llamada trampa de Tucídides sigue siendo un punto de referencia. Como ilustra Allison (2017), “cuando una potencia en ascenso amenaza con desplazar a una potencia gobernante, la tensión estructural resultante hace que el enfrentamiento violento sea la regla, no la excepción” (p.12). Sin embargo, diversas corrientes no occidentales han cuestionado el carácter determinista de esta lógica. Su principal crítico, Yan Xuetong (2013; en Li, 2021), combina realismo y moralismo para explicar por qué una potencia emergente puede desplazar a la dominante sin recurrir al conflicto, planteando que el ascenso de China no implica necesariamente confrontación, sino la posibilidad de un nuevo tipo de liderazgo global basado en la cooperación moral y la legitimidad internacional, argumentando que “la capacidad de liderazgo de los Estados en ascenso nunca es uniforme” (Li, 2021, p.43).

Esta perspectiva se evidencia cuando Xuetong (2013) argumenta que China, al menos por ahora, no busca ejercer un liderazgo más allá de lo económico, ya que su atención está concentrada en otros ámbitos estratégicos. En consecuencia, la estrategia china se distingue por priorizar la estabilidad, el progreso y la paz, entendidos como inherentes al desarrollo, constituyendo así la otra dimensión de la seguridad (Ríos, 2022). Este enfoque, ha desafiado algunas teorías occidentales del desarrollo al evidenciar cómo el crecimiento sostenido bajo modelos de gobernanza alternativos puede constituirse en un factor central de seguridad y proyección internacional. La literatura contemporánea respalda esta interrelación entre desarrollo y seguridad, subrayando que el crecimiento económico depende de un entorno estable y seguro (Amartya Sen, 2014; Paul Collier, 2007; Robert Kaplan, 2018).

En este marco, China ha consolidado una estrategia de desarrollo centrada en la transformación estructural y la cohesión interna, reforzando la estabilidad, el progreso y la paz que Xuetong (en Li, 2021) identifica como ejes de la seguridad china.

Si bien la arena internacional se desarrolla en un contexto de anarquía, como plantea Waltz (1979), la idea constructivista subraya que dicha anarquía es socialmente construida (Wendt, 1992). Desde este enfoque, las concepciones de amenaza, cooperación y seguridad no responden únicamente a factores materiales, sino que se encuentran profundamente influenciadas por elementos culturales y simbólicos propios de cada Estado.

En esta línea, los valores culturales operan como un factor estructurante de la acción política internacional (Huntington, 1996). Para operacionalizar analíticamente esta dimensión cultural, el presente estudio recurre al modelo de dimensiones culturales de Minkov y Hofstede (2011), el cual permite identificar patrones diferenciados en la toma de decisio-

nes y en la proyección internacional de los Estados. Estas dimensiones resultan relevantes para interpretar las bases culturales subyacentes a la formulación de la ISG.

Una característica distintiva del pensamiento estratégico chino contemporáneo es su continuidad con la filosofía clásica. En el ámbito de la seguridad, la obra de Sun Tzu (*El arte de la guerra*) constituye un referente central, particularmente por su énfasis en la obtención de objetivos estratégicos sin recurrir a la confrontación directa. El principio de “ganar sin combatir” refleja una concepción de la seguridad orientada a la prevención, la disuasión y el uso prudente del poder, sin que ello implique la ausencia de competencia por el poder ni la renuncia a la defensa de los intereses nacionales (Sun Tzu, 2008; Mitter, 2020).

Esta lógica estratégica se articula con la tradición confuciana, que privilegia la estabilidad, la armonía y la moderación en el uso de la fuerza, elementos que continúan influyendo en la práctica contemporánea de la política de seguridad china (Hafen, 2018; Finley, 2009).

En el contexto contemporáneo, los desafíos no convencionales de la era global generan nuevas formas de controversia que China busca enfrentar mediante mecanismos diplomáticos y no coercitivos (Lee, 2011). En coherencia con este enfoque, los líderes chinos tienden a actuar dentro de un marco esencialmente defensivo (Huiyun Feng en Finley, 2009), priorizando la estabilidad y la preservación del orden sobre la confrontación directa, lo que evidencia la continuidad entre su tradición filosófica y su comportamiento estratégico contemporáneo.

Por otro lado, la noción de seguridad integral (*Overall National Security Concept* 总体国家安全观), constituye uno de los pilares del pensamiento político de Xi Jinping. Formulada oficialmente en 2014, propone una comprensión holística e interdependiente de la seguridad, integrando dimensiones políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales y sanitarias (Xi Jinping en People’s Daily, 2014). Este enfoque enfatiza la prevención de riesgos sistémicos, la estabilidad interna y la cooperación internacional como condiciones necesarias para el desarrollo sostenible del Estado.

Según Hu Angang (2020), la seguridad integral representa una nueva síntesis entre la seguridad del régimen y la seguridad humana, en tanto que extiende la noción de protección más allá de las fronteras nacionales hacia el bienestar colectivo. De forma complementaria, Teng Jianqun (2018) sostiene que esta doctrina redefine la arquitectura de seguridad global al situar la interdependencia como principio rector de la política exterior china. La noción fue reafirmada en el XIX Congreso del Partido Comunista de China (2017) y consolidada en el Libro Blanco *China’s National Security in the New Era* (2019). En la conferencia de Bao que presenta la ISG, Xi Jinping (2022) enfatiza que la “seguridad es precondition del desarrollo” (traducción propia). Este enfoque proporciona la base teórica de la ISG, que busca proyectar el principio de seguridad integral a nivel internacional mediante la promoción de una seguridad común, integral, cooperativa y sostenible.

La seguridad integral se articula en torno a tres ejes principales: poner al pueblo como centro, garantizando su bienestar y desarrollo; fortalecer el vínculo interdependiente entre desarrollo y seguridad; y promover una seguridad común, integral, cooperativa y sostenible. Esta visión queda encapsulada con los planteamientos de Xi Jinping en 2022. Este marco constituye la base teórica y filosófica de la ISG, permitiendo entender que la ISG

no es una propuesta aislada, sino la manifestación de una doctrina de seguridad profundamente arraigada en el pensamiento estratégico chino contemporáneo.

La visión que engloba el accionar global de Xi Jinping es el de *La Comunidad de Destino Común para la Humanidad* (人类命运共同体). Este concepto, fundamental para la política exterior china, busca proyectar una visión de interdependencia y responsabilidad compartida (Li Yue, 2021; The State Council of the People's Republic of China, 2017,). Esta noción, está intrínsecamente ligado al concepto clásico chino de *tiānxià* (天下), que significa «Todo Bajo el Cielo». Para Zhao Tingyang (2021), el *tiānxià* es un sistema de “inclusión universal” donde el mundo constituye la unidad política suprema. Plantea que un orden global solo es legítimo si no excluye a nadie, transformando la lógica de conflicto entre Estados en una estructura de coexistencia armoniosa basada en reciprocidad y beneficio mutuo. siendo el *tiānxià* una cosmovisión de orden mundial armonioso, donde todos están interconectados y tienen un lugar (Zhao & Hanafi 2024). *La Comunidad de Destino Común* es, en esencia, la reinterpretación moderna y pragmática de *tiānxià* para el siglo XXI.

Este gran enfoque, es el paraguas que da coherencia a las principales iniciativas globales de China, y es aquí donde se aprecia cómo la ISG se integra en esta macro-estrategia. Las iniciativas de China son todas expresiones operativas y funcionales de esta aspiración a una “Comunidad de Destino Común” (Shambaugh, 2013; Callahan, 2016). Entender esta conexión es crucial para comprender la lógica profunda detrás de la ISG y su rol dentro de la estrategia internacional de China (Qin, 2016).

Para finalizar los conceptos doctrinales claves, como la lógica operativa estructural de la política exterior china bajo Xi Jinping, se destaca el concepto de *guānxi* (关系), el cual refiere a la construcción de vínculos y redes basados en la confianza mutua y el beneficio recíproco. Fei, Hamilton y Zheng (1992) explican en su libro “*From the Soil*” al *guānxi* mediante el “*patrón de asociación diferencial*” (*Chanxugeju*), donde el individuo es el centro y sus obligaciones morales se expanden según la cercanía de sus vínculos, priorizando la reciprocidad y la confianza sobre leyes universales. Posteriormente, Qin Yaqing (2016) traslada esta lógica sociológica del *guānxi* al plano de las Relaciones Internacionales a través de su Teoría Relacional. Su argumento central es que los Estados, al igual que las personas en la sociedad china, no actúan como átomos aislados, sino como nodos en una red de vínculos. El *guānxi* alude a una lógica relacional en la que la confianza y las obligaciones emergen de la interacción social, más que de normas formales (Kavalski, 2018). No se trata de alianzas rígidas o de confrontación, sino de establecer relaciones interpersonales y entre Estados que faciliten la cooperación y la resolución de problemas a largo plazo (Xuetong, 2013; Li yue, 2021).

Este enfoque relacional es clave para comprender cómo China busca construir la seguridad en el ámbito internacional. La ISG, al priorizar el diálogo y la consulta y al rechazar la política de bloques, manifiesta directamente esta lógica del *guānxi*. Indicando estructuralmente que el modelo de seguridad chino busca una interdependencia cooperativa, donde las relaciones sólidas son el cimiento de la estabilidad global (Qin, 2018; Zhao, 2021).

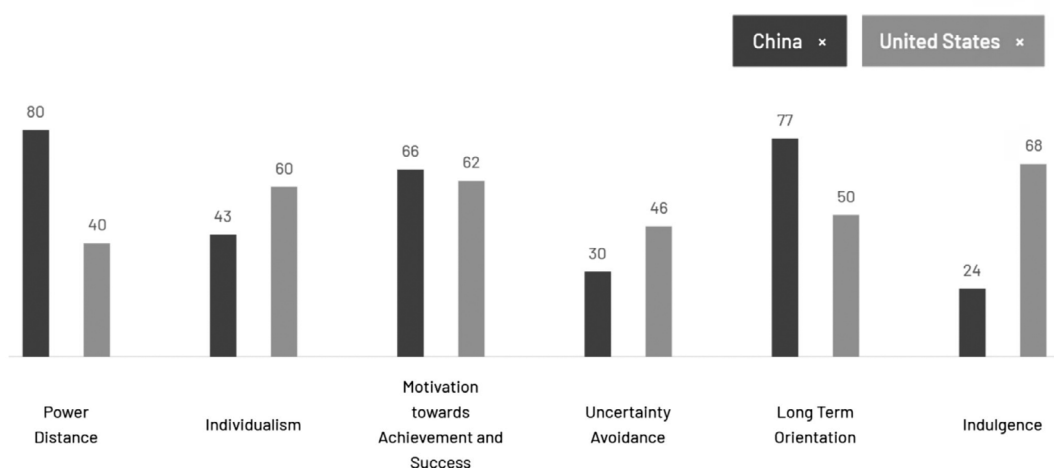
Legitimidad cultural

En coherencia con el enfoque constructivista y relacional desarrollado en el marco estratégico, la incorporación de la dimensión cultural es una variable analítica clave que influye en la formulación de percepciones de seguridad, cooperación y liderazgo internacio-

nal. La cultura no se entiende aquí como un factor esencialista o determinante, sino como un marco de referencia que condiciona la forma en que los Estados interpretan el entorno internacional y toman decisiones estratégicas (Wendt, 1992; Minkov & Hofstede, 2011).

Para efectos comparativos, se emplea el *Country Comparison Tool* por The Culture Factor Group (2024), basado en las dimensiones culturales de Hofstede–Minkov (2011), el cual permite identificar patrones estructurales diferenciados entre ambos Estados. Estas diferencias culturales —particularmente en variables como el individualismo, la orientación a largo plazo y la distancia al poder— contribuyen a explicar divergencias en sus concepciones de seguridad, desarrollo y orden internacional, reforzando el análisis del comportamiento estratégico de China en contraste con el modelo occidental liderado por Estados Unidos.

Figura 1
Dimensiones culturales comparadas: China y Estados Unidos



Nota. The Culture Factor Group. (2024). Country comparison tool: China, United States. <https://www.theculturefactor.com/country-comparison-tool?countries=china%2Cunited+states>

La comprensión de la ISG requiere incorporar las dimensiones culturales que estructuran el pensamiento estratégico chino. Como se muestra en la Figura 1, en contraste con Estados Unidos, China exhibe mayores niveles de colectivismo, una orientación de largo plazo más pronunciada y una menor evitación de la incertidumbre. Estas dimensiones favorecen una concepción de la seguridad centrada en la estabilidad colectiva, la planificación estratégica de largo alcance y la adaptación gradual a entornos cambiantes, configurando una racionalidad estratégica holística, paciente y flexible, que sustenta la formulación y proyección de la ISG.

Estas diferencias culturales pueden ilustrarse analíticamente mediante la metáfora estratégica de dos juegos de mesa emblemáticos: el *wei qi* (go) (“juego de cercar/rodear” 围棋) y el ajedrez. Mientras el ajedrez refleja una lógica occidental orientada a la confrontación directa y a la obtención de victorias decisivas (FIDE, 2018), el *wei qi* encarna una racionalidad estratégica china basada en la acumulación gradual de ventajas, el control territorial y la evitación del enfrentamiento directo (Chinese Weiqi Association, 2002).

Esta lógica resulta coherente con una visión estratégica holística, paciente y flexible presentes en las dimensiones culturales, y permite comprender por qué la ISG privilegia la prevención, la expansión no confrontacional de la influencia y la construcción de seguridad común mediante principios adaptables y redes relacionales, en lugar de esquemas de confrontación directa o política de bloques. A diferencia de la tradición militar occidental, que a menudo celebra las grandes batallas heroicas, el pensamiento militar chino enfatizó la acción indirecta y la prudencia, mostrando una preferencia por soluciones a largo plazo y minimizando el riesgo de desestabilización (Kissinger, 2012). La tabla 1 sintetiza estas diferencias estratégicas.

Tabla 1
China y Occidente: Contrastes Estratégicos

China y Occidente: Contrastes Estratégicos

		
Eje de seguridad	Estabilidad interna	Proyección de poder
Filosofía	"Ganar sin combatir"	Disuasión militar
Herramienta principal	Conectividad económica (BRI)	Alianzas militares (OTAN)
Objetivo	Multipolaridad	Hegemonía

Nota. Elaboración propia a partir de la literatura analizada para simplificar la información redactada.

Mientras China concibe la seguridad desde la estabilidad y la gestión preventiva del entorno, Occidente tiende a asociarla con la proyección externa de poder. En este marco, China privilegia lógicas no confrontacionales y de interdependencia —ejemplificadas en iniciativas como la BRI—, mientras que Occidente enfatiza alianzas militares formales —tal como representa la OTAN—. Estas divergencias se proyectan, finalmente, en concepciones distintas del orden internacional.

Criterios de codificación y categorías analíticas

Para operacionalizar el análisis de contenido discursivo, se definieron criterios de codificación que permitieran identificar de manera sistemática los elementos normativos, conceptuales y críticos presentes en el corpus de diez documentos oficiales representativos de las distintas fases, audiencias y enfoques discursivos de la ISG. Las categorías analíticas funcionan como unidades de codificación orientadas a capturar la estructura interna del discurso.

El sistema de codificación se organizó en tres categorías principales de las cuales se definieron catorce códigos temáticos específicos que son:

- (i) Críticas al orden de seguridad occidental: categoría inductiva surgida del análisis primario de las fuentes:
 - Mentalidad Guerra Fría: Referencias a lógicas de confrontación ideológica, suma cero, contención estratégica y división del sistema internacional en bloques.
 - Hegemonía unilateral: Críticas al ejercicio unilateral del poder, el intervencionismo, las sanciones y el debilitamiento del multilateralismo.
 - Política de Bloques: Cuestionamientos a alianzas exclusivas, pactos militares cerrados y dinámicas que fragmentan la seguridad internacional.
- (ii) Marcos conceptuales del pensamiento estratégico chino: categorías del marco estratégico.
 - Tiānxià: Referencias a un orden mundial armónico, inclusivo e interdependiente, expresado mediante la Comunidad de Destino Común (Zhao, 2021; Zhao & Hanafi, 2024; Callahan, 2016; Li, 2021).
 - Seguridad Integral: Uso de la seguridad como concepto holístico que integra dimensiones no exclusivamente militares (Xi, 2022; People's Daily, 2014; The State Council Information Office of the PRC, 2019; Hu, 2020).
 - Estrategia Posicional: Formulaciones estratégicas de no confrontación, estabilidad y beneficio mutuo (Sun Tzu, 2008; Chinese Weiqi Association, 2002; Kissinger, 2012, Mitter, 2020).
 - Guānxi Relacional: Enfoque diplomático basado en relaciones, confianza y asociaciones flexibles (Fei, Hamilton, & Zheng, 1992; Qin, 2016; Kavalski, 2018; Li, 2021).
 - Legitimidad Cultural: Apelación a la historia y cultura estratégica china para legitimar la política de seguridad (The Culture Factor Group, 2024; Hofstede, 2011; Minkov & Hofstede, 2011; Xuetong, 2013).
- (iii) Principios oficiales de la ISG: derivados y extraídos del documento oficial de la ISG (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2023)
 - Indivisible: Enunciados que sostienen que la seguridad de un Estado no puede lograrse a expensas de la seguridad de otros.
 - Respeto a la Soberanía: Referencias a la no injerencia, integridad territorial y autonomía en la elección del modelo de desarrollo.
 - Carta ONU: Apelaciones a instancias multilaterales internacionales y al rol central de la ONU como marco legítimo.

- Derecho Legítimo de Seguridad: Demandas de reconocimiento de las preocupaciones de seguridad propias frente a presiones externas.
- Diálogo y Consulta: Prioridad del diálogo, la negociación y la cooperación por sobre la coerción o el uso de la fuerza.
- Seguridad Tradicional y no Tradicional: Inclusión conjunta de amenazas militares y riesgos no militares (clima, salud, tecnología, energía).

Frecuencias y patrones en el discurso de la ISG

A continuación, se presentan los resultados descriptivos del análisis de contenido, comenzando por las frecuencias totales de aparición de los códigos en el corpus documental, resumidas en la Tabla 2:

Tabla 2

Frecuencia absoluta de códigos temáticos en el corpus analizado

Código	Frecuencia (Total)
CRITICA OCCIDENTAL	79
C1_Hegemonía Unilateral	33
C2_Mentalidad Guerra Fría	18
C3_Política de Bloques	28
MARCO CONCEPTUAL	278
M1_Tianxia (CDC)	48
M2_Seguridad Integral	51
M3_Estrategia Posicional	67
M4_Guanxi Relacional	66
M5_Legitimidad Cultural	46
PRINCIPIOS OFICIALES ISG	186
P1_Indivisible	17
P2_Soberanía	24
P3_ONU	39
P4_Derecho Legítimo de Seguridad	18
P5_Diálogo y Consulta	37
P6_Seguridad Tradicional y No Tradicional	51

Nota. La frecuencia corresponde al número de segmentos codificados por categoría temática. Elaboración propia a partir del análisis cualitativo codificado en QualCoder 3.7 (Code Frequencies).

Los resultados muestran un claro predominio de la categoría Marcos Conceptuales del Pensamiento Estratégico Chino, con un total de 278 menciones, lo que indica que el discurso de la ISG se estructura principalmente a partir de referencias conceptuales propias de la tradición estratégica china. Dentro de esta categoría, los códigos Estrategia Posicional (67) y Guānxi Relacional (66) presentan las mayores frecuencias, lo que evidencia una preferencia discursiva por enfoques de no confrontación, diplomacia relacional y construcción de influencia a largo plazo. Asimismo, la Seguridad Integral (51) destaca como un eje relevante, reforzando la concepción holística de la seguridad promovida por la RPC.

En segundo lugar, los Principios Oficiales de la ISG registran 186 menciones. Entre ellos, el principio de Seguridad Tradicional y No Tradicional (51) es el más recurrente, lo que sugiere la centralidad de una noción ampliada de seguridad que trasciende el ámbito estrictamente militar.

Finalmente, la categoría Críticas al Orden de Seguridad Occidental presenta una menor frecuencia relativa con 79 menciones. Dentro de ella, la Hegemonía Unilateral (33) constituye la crítica más reiterada, mientras que la Mentalidad de Guerra Fría (18) y la Política de Bloques (28) aparecen de forma menos dominante. Este patrón sugiere que el discurso de la ISG prioriza la formulación de una propuesta normativa alternativa por sobre una confrontación discursiva directa con Occidente.

Los datos de frecuencia permiten establecer que la crítica a Occidente no constituye un eje dominante ni homogéneo del discurso de la ISG, sino un recurso selectivo. Para profundizar esta observación, el análisis se desplaza desde la mera cuantificación hacia las características contextuales del discurso, considerando su enfoque temático, fase temporal y audiencia. Este paso permite identificar patrones de modulación discursiva, más allá de la presencia aislada de críticas.

En este sentido, los resultados muestran que la crítica a Occidente sugiere un uso estratégico de la crítica, más que un antagonismo permanente. Tal como se observa en la *Tabla 3 (Crítica en Enfoque)*:

Tabla 3
Distribución de frecuencias de las críticas occidentales según enfoque analítico

	Crítica en Enfoque		
	Hegemonía Unilateral	Mentalidad Guerra Fría	Política de Bloques
Conceptual	6	1	3
Desarrollo	9	6	8
Económico	8	6	11
Seguridad	10	5	6

Nota. Elaboración propia a partir del análisis cualitativo codificado en QualCoder 3.7 (Code counts by file/case).

Se observa que la distribución de las críticas varía significativamente según el enfoque del discurso, concentrándose de manera diferenciada en los ámbitos conceptual, económico, de desarrollo y de seguridad. En general, la Hegemonía Unilateral concentra la mayor ocurrencia, mostrando una crítica general a un sistema no multipolar. Sin embargo, en particular, la crítica a la *Política de Bloques* aparece con mayor intensidad en discursos de enfoque económico (11), lo que indica un uso dirigido a contrarrestar dinámicas de desacoplamiento y fragmentación del orden económico global.

Esta lógica estratégica también se manifiesta en la dimensión temporal del discurso. Como muestra la *Tabla 4 (Crítica en Fase)*:

Tabla 4
Distribución de frecuencias de las críticas occidentales según fase temporal del documento

	Crítica en Fase		
	Hegemonía Unilateral	Mentalidad Guerra Fría	Política de Bloques
Fase 1	5	15	13
Fase 2	3	9	6
Fase 3	6	13	9

Nota. Elaboración propia a partir del análisis cualitativo codificado en QualCoder 3.7 (Code counts by file/case)

Se aprecia que la crítica es especialmente prominente en la *Fase 1*, correspondiente al documento fundacional de la ISG, donde cumple una función justificadora del lanzamiento de la iniciativa frente al orden de seguridad existente. Posteriormente, su presencia disminuye en la *Fase 2* y vuelve a intensificarse en la *Fase 3*. Es menester mencionar que, a lo largo de las tres fases, la crítica se orienta principalmente hacia la *Mentalidad de la Guerra Fría*, lo que sugiere un uso discursivo dirigido a consolidar el posicionamiento normativo de la ISG una vez establecida su arquitectura conceptual.

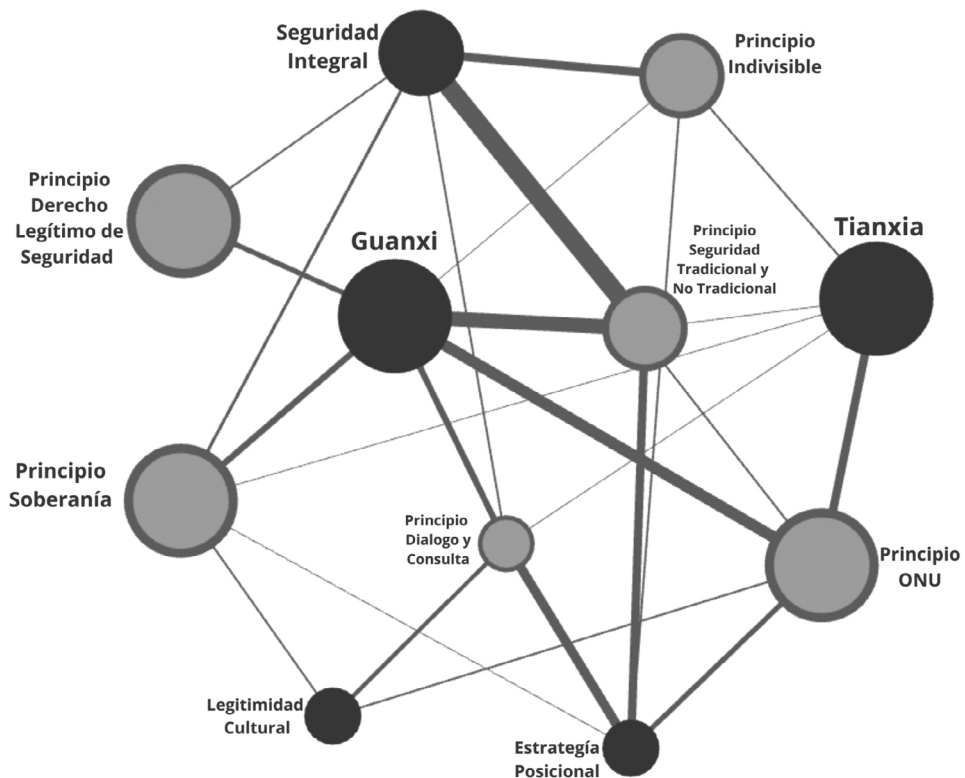
El cruce entre audiencia y críticas no se presenta en los resultados, debido a la sobrerepresentación de discursos dirigidos a Asia en el corpus (5/10), lo que habría introducido un sesgo estructural en la interpretación de los patrones discursivos.

En conjunto, estos patrones indican que la crítica a Occidente no es uniforme ni reactiva, sino contextual, focalizada y adaptativa. La ISG recurre a la crítica únicamente en aquellos escenarios —temáticos y temporales— donde resulta más eficaz para legitimar su propuesta alternativa de seguridad, reforzando así una estrategia discursiva coherente con su énfasis en estabilidad, gradualismo y diferenciación normativa.

Para comprender cómo estos elementos se articulan entre sí dentro del discurso, el análisis avanza hacia la exploración de co-ocurrencias entre los códigos claves del análisis —categorías del *Marco Conceptual y Principios Oficiales ISG*—. Mientras que las tablas de

frecuencia muestran la distribución cuantitativa de los códigos, el análisis de co-ocurrencia permite explorar la lógica estructural del discurso demostrando las redes que los conectan discursivamente. El grafo que se presenta a continuación (Figura 2) visualiza estas relaciones, revelando los núcleos conceptuales y los vínculos más densos de la ISG. En ella, el tamaño de los nodos refleja su grado de centralidad y el grosor de las aristas indica la intensidad de co-ocurrencia entre códigos.

Figura 2
Red relacional entre códigos del Marco Conceptual y Principios Oficiales de la ISG



Nota. Elaboración propia a partir de los datos resultantes del análisis cualitativo codificado en QualCoder 3.7 posteriormente transformados en un gráfico de co-ocurrencia (Co-occurrence network/ Network graph) en el software Gephi 0.10.

El grafo de co-ocurrencia evidencia de forma visual la estructura interna del discurso de la ISG. Uno de los nodos con centralidad visual es Seguridad Integral, cuya arista más gruesa se vincula con el principio de Seguridad Tradicional y No Tradicional, indicando que este par constituye el eje articulador del discurso. Esta asociación sugiere que la ISG se construye sobre una concepción holística de la seguridad, donde las amenazas militares y no militares se integran bajo una misma lógica estratégica. Asimismo, el nodo Guānxi aparece como un conector clave, con vínculos densos hacia Diálogo y Consulta, Seguridad Tradicional y No Tradicional y la Carta de la ONU, lo que refleja una estrategia diplomática

basada en la relacionalidad, la cooperación y la gestión no confrontacional de los riesgos. Por su parte, Tiānxià muestra conexiones relevantes con *Principio ONU* y la *Legitimidad Cultural*, sugiriendo que la propuesta china no busca reemplazar el marco multilateral existente, sino reinterpretarlo desde una base filosófica propia. En conjunto, la densidad y distribución de los nodos refuerzan que la ISG opera como una arquitectura discursiva coherente, donde los marcos conceptuales tradicionales chinos se traducen en principios normativos contemporáneos de seguridad global.

En su totalidad, el análisis de co-ocurrencia advierte que la ISG no opera como un listado normativo, sino como una arquitectura discursiva coherente, organizada en torno a una tríada central que articula seguridad integral, relacionalidad y ampliación de amenazas. Esta estructura evidencia que la propuesta china de seguridad global traduce marcos conceptuales tradicionales en un discurso normativo adaptado al orden internacional contemporáneo.

Ejes centrales del discurso de la ISG

El análisis revela que la ISG es una proyección externa de un marco doctrinal coherente, en el que convergen concepciones culturales, estratégicas y normativas propias del pensamiento chino contemporáneo. A partir de las categorías analíticas definidas, se identifican regularidades discursivas que vinculan la seguridad y el orden internacional desde una lógica relacional y no confrontacional en coherencia con marcos orientales de pensamiento estratégico doctrinarios, filosóficos y culturales.

Con el fin de facilitar la exposición, los hallazgos se organizan en tres ejes: (1) seguridad holística e integral como eje estructurante; (2) racionalidad estratégica como fundamento operativo; y (3) crítica estratégica al orden de seguridad existente.

El primer hallazgo confirma que la Seguridad Integral constituye el eje estructurante central de la ISG. El primer eje se sustenta en el predominio empírico de la Seguridad Integral dentro del corpus analizado. Como demuestra la Tabla 2, tanto la categoría de Marcos Conceptuales del Pensamiento Estratégico Chino como los Principios Oficiales de la ISG presentan una alta concentración de menciones vinculadas a concepciones ampliadas de seguridad, destacando particularmente la Seguridad Integral (51) y el principio de Seguridad Tradicional y No Tradicional (51). Esta centralidad cuantitativa se refuerza en el análisis relacional, donde el grafo de co-ocurrencia (Figura 2) muestra que Seguridad Integral constituye uno de los nodos con mayor centralidad, articulándose de manera densa con la integración de amenazas tradicionales y no tradicionales.

En conjunto, estos resultados evidencian que la ISG se estructura en torno a una noción holística de seguridad, que trasciende el enfoque militar clásico y refleja una continuidad doctrinal con el pensamiento estratégico chino contemporáneo. Existe un desplazamiento doctrinal desde enfoques militarizados hacia una concepción holística del riesgo, en la que dimensiones políticas, económicas, sociales y no convencionales se integran en un mismo marco analítico (Xi, 2022). Esta articulación no constituye una innovación doctrinal, sino que refleja una continuidad con la tradición estratégica china, en la que la estabilidad interna, el desarrollo y la prevención de crisis sistémicas son concebidos como componentes inseparables de la seguridad (Hu, 2020). Esta orientación se refleja de manera consistente en el discurso diplomático chino, donde la seguridad es concebida como un marco común, integral y sostenible que articula amenazas tradicionales y no tradicionales (Xi Jin-

ping, 2023a). En este sentido, la ISG traduce al plano internacional una lógica de seguridad orientada a la gestión integral de riesgos, coherente con el pensamiento estratégico chino contemporáneo.

El segundo hallazgo revela que el *Guānxi* opera como el fundamento relacional clave de la ISG. El segundo eje emerge a partir del peso empírico del *Guānxi* Relacional dentro del discurso analizado. Como se observa en la Tabla 2, este código registra una de las frecuencias más altas dentro de los marcos conceptuales (66), lo que indica una recurrencia significativa de referencias a la relacionalidad, la cooperación y la construcción de vínculos de largo plazo. Esta tendencia se confirma en el análisis de co-ocurrencia, donde el nodo *Guānxi* aparece como un conector central en la red discursiva, estableciendo vínculos densos con los principios de Diálogo y Consulta, Seguridad Tradicional y No Tradicional y a la Carta de la ONU, o sea, a los principios de relación en espacios multilaterales.

Esta configuración evidencia que la ISG no concibe la seguridad como un producto de la disuasión o el equilibrio de poder, sino como el resultado de una arquitectura relacional basada en confianza mutua, flexibilidad y cooperación gradual. Las asociaciones recurrentes entre relacionalidad, diálogo, consulta y seguridad no tradicional indican que la iniciativa se construye sobre una lógica de vínculos flexibles, confianza mutua y cooperación gradual, en contraste con modelos de seguridad basados en alianzas rígidas o en la disuasión confrontacional. (Qin, 2016; Kavalski, 2018). Esta orientación refleja la lógica de la ISG basada en vínculos estratégicos y cooperación gradual, en la que los países del Sur Global actúan de manera colectiva para construir una comunidad con un futuro compartido (Xi, 2024).

Esta relacionalidad estratégica no solo cumple una función instrumental, sino que expresa una concepción alternativa del orden internacional, alineada con principios como la seguridad indivisible y el multilateralismo inclusivo. Así, la ISG emerge como una propuesta que prioriza la gestión de la seguridad mediante procesos relacionales, reflejando la influencia del pensamiento filosófico y cultural chino en la formulación de su política exterior.

El tercer hallazgo muestra que la crítica a Occidente desempeña un rol estratégico y posicional dentro del discurso de la ISG. Su variación regional y temática sugiere que no constituye un rechazo ideológico sistemático al orden internacional vigente, sino una herramienta discursiva de legitimación utilizada de manera selectiva. Si bien esta categoría presenta una menor frecuencia relativa en comparación con los marcos conceptuales y principios normativos (79 menciones totales), su distribución no es aleatoria. Como muestran las Tablas 3 y 4, la crítica varía significativamente según el enfoque temático y la fase temporal del discurso. Esta variabilidad empírica indica que la crítica a Occidente no constituye un eje ideológico dominante, sino un recurso discursivo estratégico, utilizado de forma posicional para legitimar la ISG y diferenciarla del orden de seguridad existente, (Callahan, 2016), especialmente frente a audiencias del Sur Global y países no alineados. Xi Jinping (2023b) advierte que algunos países, “obsesionados” con mantener su hegemonía, buscan frenar a los Estados en desarrollo y a quienes avanzan rápidamente, ilustrando el uso selectivo de la crítica al orden internacional como recurso estratégico.

Esta crítica se intensifica en contextos donde China busca diferenciar su propuesta frente a arquitecturas de seguridad dominadas por Occidente, especialmente en relación con países no alineados, mientras que se atenúa en regiones donde prevalece un énfasis en

cooperación y desarrollo. De este modo, la crítica al orden existente funciona como un mecanismo para posicionar a China como un actor alternativo y normativamente atractivo, sin recurrir a una confrontación directa con el sistema internacional (Qin, 2016; Kavalski, 2018).

En conjunto, estos tres ejes confirman que la ISG constituye un marco doctrinal coherente que adapta la tradición estratégica china a un modelo emergente de seguridad internacional.

En síntesis, la ISG no es una propuesta aislada, sino un constructo doctrinal coherente y adaptativo, que traduce el pensamiento estratégico chino en un modelo emergente de seguridad. Esta iniciativa surge como un modelo de seguridad propio de la tradición estratégica china: holístico, sustentado en la Seguridad Integral; relacional, basado en el Guānxi; y posicional, orientado a construir legitimidad sin confrontación. Con esto, China se proyecta como un actor normativo que busca redefinir la agenda global de seguridad.

Conclusión

En conclusión, la ISG no puede entenderse únicamente como una respuesta estratégica coyuntural frente a las transformaciones del sistema internacional, sino como la proyección contemporánea de una lógica estratégica profundamente arraigada en el pensamiento político, filosófico y cultural chino. Su formulación refleja un esfuerzo deliberado por traducir marcos conceptuales tradicionales en normas contemporáneas de seguridad internacional, privilegiando la estabilidad, la cooperación y la armonización del orden global por sobre la confrontación directa o la imposición normativa. Esta lógica, evidencia que China concibe la seguridad como un proceso relacional, holístico y gradual en el que la legitimidad, la confianza y la cooperación se convierten en instrumentos esenciales para la construcción de un orden internacional sostenible.

Más allá de su dimensión técnica o normativa, la ISG revela una proyección estratégica que combina continuidad histórica y pragmatismo contemporáneo. Al traducir principios del pensamiento estratégico chino en una arquitectura discursiva internacional, la iniciativa muestra cómo la tradición filosófica se transforma en un marco operativo para la diplomacia y para la gestión de la seguridad global. Esta visión subraya que la consolidación de un nuevo orden no necesariamente requiere confrontación directa ni reformas abruptas, sino que puede desplegarse mediante procesos graduales, silenciosos y relacionales que buscan integrar diferencias y generar estabilidad duradera.

En este sentido, la ISG plantea importantes interrogantes para los estudios futuros de la seguridad internacional: cómo esta iniciativa se operacionaliza en distintos contextos regionales, cuáles son sus límites y oportunidades, y de qué manera influirá en la transformación del orden global. Siendo así que su propuesta sugiere que los cambios en el sistema internacional no siempre se producen de manera evidente o conflictiva, sino que pueden consolidarse mediante estrategias silenciosas, basadas en relaciones de confianza, legitimidad y cooperación progresiva. La metáfora de la semilla que crece sin ruido ilustra con precisión esta lógica: la transformación puede ser discreta, pero profundamente estructural y duradera, capaz de poder generar impactos significativos en la arquitectura normativa global.

En suma, la ISG no solo refleja la proyección internacional del pensamiento estratégico chino, sino que también incorpora una lógica relacional, cooperativa y gradual que

privilegia la estabilidad y la armonización sobre la confrontación. Esta constituye un aporte innovador a la teoría y a la práctica de la seguridad internacional, como señaló Xi Jinping, “los países del mundo son como pasajeros a bordo del mismo barco, que comparten un destino común. Para que el barco pueda navegar la tormenta y avanzar hacia un futuro prometedor, todos los pasajeros deben remar juntos. La idea de arrojar a alguien por la borda simplemente no es aceptable” (Xi, Foro de Boao para Asia, 2023, traducción propia). Esta metáfora enfatiza que la seguridad global, desde la perspectiva china, no puede construirse excluyendo actores ni mediante la coerción, sino fomentando relaciones estables, confianza mutua y cooperación entre Estados, principios que se reflejan de manera coherente y refuerza la ISG.

Bibliografía

- Acharya, A. (2014). Global international relations (IR) and regional worlds: A new agenda for international studies. *International studies quarterly*, 58(4), 647-659. <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/58/4/647/1807850>
- Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (Eds.). (2020). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. Oxford university press, USA.
- Callahan, W. A. (2016). China's "Asia Dream", the belt road initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3), 226-243. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2057891116647806>
- Chinese Weiqi Association (2002). Weiqi: The art of strategic thinking. Scribd. <https://www.scribd.com/document/76593142/weiqi-c2002>
- Collier, P. (2007). Why the poorest countries are failing and what can be done about it. *Wider Angle*, 2, 1-3. <https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/wider/v2i0/0000342.pdf>
- Fei, X., Hamilton, G. G., & Zheng, W. (1992). *From the soil: The foundations of Chinese society*. Univ of California Press.
- FIDE. (2018). Leyes del Ajedrez de la FIDE. <https://feda.org/feda2k16/wp-content/uploads/Leyes2018.pdf>
- Finley, H. (2009). [Review of *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*, by H. Feng]. *China Review International*, 16(2), 173-176. <http://www.jstor.org/stable/23733294>
- Freedom House. (2024) Freedom in the World 2024 country report. <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=all&year=2025>
- Hafen, R. (2024) El arte operacional chino. Military Review <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Q2-2024/Hafen-SPA-Q2-2024/Hafen-SPA-Q2-2024-UA.pdf>
- Hu, A. (2020). *China's National Security and the Overall Security Concept*. Beijing: Tsinghua University Press.
- Hobbes, T. (1983). *Leviatan, o, la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*.
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1), 8. <https://scholarworks.gvsu.edu/orpc/vol2/iss1/8/?&ei=9owuVLrgClfXaqznglgJ&sa=U>

- Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon and Schuster.
- Ikenberry, G. J. (2020). *A world safe for democracy: Liberal internationalism and the crises of global order*. Yale University Press.
- Kaplan, R. D. (2018). *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Random House.—2012.
- Kavalski, E. (2018). *Chinese concepts and relational international politics*. All Azimuth, 7(1), 87–102. Recuperado de <https://www.allazimuth.com/wp-content/uploads/2018/02/5-Kavalski-January2018.pdf>
- Kissinger, H. (2012). *On China*. Penguin Press.
- Lee, Y. T. (2011). Chile y China. Cuarenta años de política exterior. RIL editores.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. (2019). China's national defense in the new era. Foreign Languages Press. https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html
- Li, Y. (2021). *International Theories with Chinese Characteristics: A Critical Review of Main Arguments of the "Chinese School" of IR*. Kobe University Law Review, 54, 33-48. <https://doi.org/10.24546/81013150>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2023). *The Global Security Initiative Concept Paper*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367484.html
- Minkov, M., & Hofstede, G. (2011). *The evolution of Hofstede's doctrine*. Cross Cultural Management: An International Journal, 18(1), 10–20. <https://www.emerald.com/ccsm/article-abstract/18/1/10/142471/The-evolution-of-Hofstede-s-doctrine?redirected-From=fulltext>
- Mitter, R. (2020). *China's good war*. Harvard University Press.
- Nye, J. S., Jr. (2015). *Is the American century over?* Polity Press.
- Redalyc <https://academic.oup.com/psq/article-abstract/130/3/393/6846173>
- Our World in Data (2024) *Democracy Index* (Economist Intelligence Unit data). <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=table&time=earliest..2024&country=CHN~USA&tableFilter=selection>
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (Eds.). (1986). *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives* (Vol. 3). JHU Press.
- People's Daily. (2014). *Xi Jinping: Adhere to the overall national security concept and follow the road of national security with Chinese characteristics* [习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路] <https://jhsjk.people.cn/article/24900492>

- Qin, Y. (2016). *A relational theory of world politics*. International studies review, 18(1), 33-47. <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/18/1/33/2358881>
- Ríos, X. (2022). *China, el desarrollo y la seguridad global*. Observatorio de Política China. <https://www.politica-china.org/china-el-desarrollo-y-la-seguridad-global/>
- Robinson, J. A., & Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty* (pp. 45-47). London: Profile.
- Sen, A. (2014). *Development as freedom (1999). The globalization and development reader: Perspectives on development and global change*, 525. <https://diarium.usal.es/agustinferraro/files/2020/01/Roberts-Hite-and-Chorev-2015-The-Globalization-and-Development-Reader.pdf#page=539>
- Shambaugh, D. L. (2013). *China goes global: The partial power* (Vol. 111, p. 120). Oxford: Oxford University Press.
- Sun Tzu (2008). *El Arte de la Guerra*. Ed. 2
- The State Council of the People's Republic of China. (2017). *Full text of Chinese state councilor's article on Xi Jinping's Diplomacy Thought*. https://english.www.gov.cn/state_council/state_councilors/2017/07/19/content_281475739702802.htm
- The Culture Factor Group. (s. f.). *Country comparison tool: China, United States*. <https://www.theculturefactor.com/country-comparison-tool?countries=china%2Cunited+states>
- Teng, J. (2018). On Trump's National Security Strategy of America First and the game relationship between China and the U.S. [特朗普“美国第一”安全战略与中美博弈]. Taipingyang Xuebao [Pacific Journal], 26(1), 18–24 <https://qikan.cqvip.com/Qikan/Article/Detail?id=674338262>
- World Bank Group (2024) *World Bank Data*. <https://data.worldbank.org/>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1992). *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. International organization, 46(2), 391-425. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/anarchy-is-what-states-make-of-it-the-social-construction-of-power-politics/B03BC7C9AAC5211B6DC319C077C1A854>
- Xi, J. (2022). Full Text: *Keynote speech at the opening ceremony of the Boao Forum for Asia Annual Conference 2022*. State Council of the People's Republic of China https://english.www.gov.cn/news/topnews/202204/21/content_WS62616c3bc6d02e5335329c22.html
- Xi, J. (2023a). *Full text of Xi's address at the 23rd meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization*. The State Council, The People's Republic of China. https://english.www.gov.cn/news/202307/04/content_WS64a42528c6d0868f4e8dd7d3.html

- Xi, J. (2024). *Full text: Address by Chinese President Xi Jinping at the “BRICS Plus” leaders’ dialogue*. The State Council, The People’s Republic of China. https://english.www.gov.cn/news/202410/24/content_WS671a572cc6d0868f4e8ec42c.html
- Xi, J. (2023b). *Full text: President Xi Jinping’s keynote speech at the closing ceremony of the BRICS Business Forum 2023*. Ministry of Public Security, The People’s Republic of China. <https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n7355748/n8012154/c9166063/content.html>
- Xinhua. (2024). *Xi dice que la trampa de Tucídides no es una inevitabilidad histórica*. <https://spanish.news.cn/20241117/ea4721b99fd8416ea5c79dcd40dcf954/c.html>
- Xuetong, Y. (2013). *Ancient Chinese thought, modern Chinese power*. princeton university press.
- Zhao, T. (2021). *All under heaven: The tianxia system for a possible world order* (Vol. 3). Univ of California Press.
- Zhao, T., & Hanafi, S. (2024). *Tianxia system and smart democracy: An interview with Zhao Tingyang*. *Global Dialogue*, 14(1). Retrieved from <https://globaldialogue.isa-sociology.org/articles/tianxia-system-and-smart-democracy-an-interview-with-zhao-tingyang>

DEL NO ALINEAMIENTO HACIA EL *HEDGING* ESTRATÉGICO: LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE INDIA (1947-2005)*[∞]

PAMELA MANCILLA AZARGADO•

RESUMEN

Este artículo examina la evolución de la política de seguridad de India entre 1947 y 2005, identificando los principales hitos de su transformación. El análisis parte de la premisa de que las categorías tradicionales de las Relaciones Internacionales, particularmente el equilibrio (balancing) y el bandwagoning, resultan insuficientes para explicar su comportamiento estratégico. Frente a esta limitación, se sostiene que India transitó desde una política de no alineamiento hacia una estrategia de hedging, entendida como un enfoque pragmático orientado a preservar la autonomía estratégica mediante la combinación de cooperación y competencia con distintas potencias. Para explicar esta evolución, el estudio identifica tres etapas de la política exterior india: idealismo (1947-1965), transición hacia el realismo (1966-1990) y consolidación del pragmatismo (1991-2005).

Palabras clave: India; política de seguridad; estrategia; hedging; política exterior.

THE EVOLUTION OF INDIA'S SECURITY POLICY: FROM NON-ALIGNMENT TO STRATEGIC HEDGING (1947-2005)

ABSTRACT

This article examines the evolution of India's security policy between 1947 and 2005, identifying the key milestones in its transformation. The analysis is based on the premise that traditional categories in International Relations, particularly balancing and bandwagoning, are

-
- * Este artículo forma parte de la investigación realizada entre 2015 y 2017 para obtener el grado de Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile.
 - Doctora en Estudios Americanos, especialidad en Estudios Internacionales y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile. Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Investigadora del Núcleo de Estudios Asiáticos y del Chilean Korean Study Center Program (ChKSCP) del Instituto de Estudios Avanzados - USACH. Chile. Pamela.mancilla@usach.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0844-5285>
 - [∞] Fecha de recepción: 210426 - Fecha de aceptación: 080626.

insufficient to explain India's strategic behavior. In response to this limitation, the article argues that India transitioned from a policy of non-alignment toward a hedging strategy, understood as a pragmatic approach aimed at preserving strategic autonomy through the combination of cooperation and competition with different powers. To explain this evolution, the study identifies three stages in Indian foreign policy: idealism (1947–1965), the transition toward realism (1966–1990), and the consolidation of pragmatism (1991–2005).

Key words: India; security policy; strategy; hedging; foreign policy.

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DA ÍNDIA: DO NÃO ALINHAMENTO À PROTEÇÃO ESTRATÉGICA (1947-1991)

RESUMO

Este artigo examina a evolução da política de segurança da Índia entre 1947 e 2005, identificando os principais marcos de sua transformação. A análise parte da premissa de que as categorias tradicionais das Relações Internacionais, particularmente o equilíbrio (balancing) e o bandwagoning, são insuficientes para explicar seu comportamento estratégico. Diante dessa limitação, sustenta-se que a Índia transitou de uma política de não alinhamento para uma estratégia de hedging, entendida como uma abordagem pragmática voltada à preservação da autonomia estratégica por meio da combinação de cooperação e competição com diferentes potências. Para explicar essa evolução, o estudo identifica três etapas da política externa indiana: idealismo (1947-1965), transição para o realismo (1966-1990) e consolidação do pragmatismo (1991-2005).

Palavras-chave: Índia; política de segurança; estratégia; hedging; política externa.

Introducción

Desde su independencia del Imperio británico en agosto de 1947¹, India debió desenvolverse en la compleja estructura del sistema internacional de Guerra Fría. Un orden bipolar que condicionó, en mayor o menor grado, las opciones de política exterior de los Estados “nuevos”, impulsándolos a alinearse con alguno de los bloques en disputa. India en este escenario persiguió un camino distinto, buscando márgenes de autonomía a través de una política de “no alineamiento”.

El fin de este orden bipolar, que había iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, dio paso a una reconfiguración de la distribución del poder a nivel global. En este nuevo contexto, el ascenso de nuevas potencias ha generado diversas reacciones entre los Estados,

1 El período colonial comenzó en 1858.

especialmente en las últimas décadas. Mientras una visión “optimista” considera que este ascenso puede proporcionar nuevas oportunidades para el forjamiento de alianzas, especialmente en el ámbito económico, una visión “pesimista” lo concibe como una potencial amenaza debido especialmente al incremento de las capacidades militares que conlleva dicho proceso.

Así, el fin de la Guerra Fría tuvo un impacto significativo tanto en la realidad internacional como en la teoría de la disciplina de Relaciones Internacionales. Las estructuras que sirvieron como cimientos de esta disciplina se vieron derribadas, lo que obligó a los intelectuales a replantearse el funcionamiento del sistema internacional en su totalidad. En este contexto, la corriente principal de la disciplina ha destacado dos enfoques clave para examinar cómo responden los Estados al ascenso de una potencia emergente, que podría generar una amenaza. De esta forma, se sostiene que es posible optar por estrategias como el «equilibrio» o el «*bandwagoning*». En pocas palabras, en la estrategia de «equilibrio», los Estados buscan proteger su seguridad formando alianzas con naciones más pequeñas, para contrarrestar el poder de la potencia emergente y evitar que domine por completo. El «*bandwagoning*», en cambio consiste en «subirse al carro del ganador» que lidera esa nueva potencia, con el fin de maximizar los beneficios para los países que la adoptan (Kuik, 2008).

Al observar Asia, el caso indio ha generado un relativo interés académico, pero no así un elevado grado de preocupación por su ascenso, en contraste con lo que ha sucedido con China, lo que puede analizarse, por una parte, bajo la consideración de que India se trata de un país con un sistema democrático inserto dentro de una región donde la democracia no es la norma, y que se ha mantenido como tal desde su independencia. Este tipo de sistema político responde de manera más cercana a las dinámicas occidentales que predominan en la corriente principal de la disciplina. Asimismo, durante la Guerra Fría India adoptó una política exterior de no alineamiento, evitando adscribirse tanto al bloque comunista como al capitalista. En este sentido, India no se ha caracterizado históricamente como un actor revisionista ni abiertamente confrontacional frente a los grandes bloques de poder. Su decisión de no alinearse ni con el bloque comunista ni con el capitalista le ha permitido proyectar una imagen de autonomía estratégica, más que de oposición directa, lo que contribuye a atenuar las preocupaciones en torno a su ascenso.

Reconociendo la limitada capacidad explicativa de las categorías tradicionales de la disciplina de Relaciones Internacionales para comprender el caso indio, en el presente artículo se analiza la evolución de la política de seguridad de India y se examina en qué medida las categorías tradicionales resultan insuficientes para explicarla. En este marco, la política de seguridad se entiende como una dimensión específica de la política exterior del Estado, en tanto ambas se articulan en la gestión de amenazas, oportunidades y vínculos internacionales.

Se plantea la hipótesis de que, desde su independencia y con mayor énfasis a partir de la década de 1990, India ha desarrollado un enfoque pragmático que privilegia la construcción de vínculos de cooperación por sobre las divergencias, lo que se expresa en la adopción de una estrategia de *hedging* (Mancilla, 2017). Esta estrategia permite al Estado gestionar los riesgos derivados de escenarios inciertos y, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades existentes, conteniendo potenciales amenazas asociadas al ascenso de

otras potencias sin renunciar a los beneficios de la cooperación. De este modo, el *hedging* se sitúa en una posición intermedia entre las estrategias tradicionales de “equilibrio” y “*bandwagoning*”.

El período analizado (1947-2005) comprende desde la independencia de India hasta la consolidación de una estrategia de seguridad basada en el *hedging*. El año 2005 se adopta como límite temporal por constituir un punto de inflexión en la evolución de la política exterior y de seguridad india. En abril de ese año, India y China firmaron la “Asociación Estratégica de Cooperación para la Paz y la Prosperidad”², mientras que en julio se anunció la Iniciativa de “Cooperación Nuclear Civil”³ entre India y Estados Unidos. Ambos acontecimientos reflejan la consolidación de una política exterior orientada a diversificar sus vínculos internacionales y combinar cooperación y competencia con distintas potencias, rasgos centrales de la estrategia de *hedging*.

El artículo adopta un diseño de investigación no experimental, con un enfoque cualitativo e histórico-interpretativo, sustentado en la revisión documental de bibliografía especializada y documentos oficiales.

1. El *Hedging* como estrategia

Este término ha sido aplicado de manera frecuente en el ambiente internacional, sin embargo en la bibliografía de la disciplina de Relaciones Internacionales aún presenta un alto grado de ambigüedad conceptual. El concepto tiene su origen en el ámbito financiero, donde se asocia a una posición orientada a gestionar el riesgo o a compensar eventuales pérdidas. Como sostiene Kuik (2021) el término comenzó a utilizarse en la disciplina a partir de la década de 1990. Así, es importante subrayar que esta estrategia no constituye una novedad en el escenario internacional, sino que corresponde a una práctica relativamente extendida.

En esta línea, Boon (2016) señala algo llamativo: «La relativa falta de compromiso del concepto para comprender mejor la estrategia y el comportamiento de los Estados en la era posterior a la Guerra Fría» (p. 804). Esta perspectiva deja en evidencia que el desarrollo de la estrategia ha seguido ejerciendo un lugar fundamental en la configuración de la política exterior y de seguridad india desde comienzos de la década de 1990.

De acuerdo con Boon (2016), el *hedging* puede entenderse como un mecanismo mediante el cual un Estado busca resguardarse frente a ciertos resultados previamente identificados como indeseables en contextos de incertidumbre. En este sentido, la idea de protección o aseguramiento resulta central. Por su parte, Kuik Cheng-Chwee (2008) lo define como: “una conducta en la que un país trata de compensar los riesgos mediante la adopción de múltiples opciones políticas que tienen por objeto producir efectos mutuamente contrarios, en una situación de alta incertidumbre y apuestas de alto riesgo” (p.163). Esta definición pone de relieve que la estrategia permite alcanzar objetivos a partir de la flexibilidad.

2 Ministerio de Asuntos Exteriores de la India https://www.mea.gov.in/bilateral-documents?dtl/6577/Joint_Statement_of_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China

3 Esta iniciativa fue anunciada en 2005 y ratificada en 2008: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/49969.htm>

Según Kuik (2020), el *hedging* se caracteriza por tres elementos esenciales: evitar un alineamiento rígido con una gran potencia para preservar la autonomía estratégica; combinar simultáneamente medidas de cooperación y resistencia frente a un mismo actor para gestionar distintos riesgos; y diversificar las relaciones internacionales mediante múltiples asociaciones estratégicas, con el fin de mantener alternativas y evitar la dependencia de una sola potencia. En una línea similar, Marston (2024) sostiene que el *hedging* implica la adopción de iniciativas políticas parcialmente contradictorias que proyectan ambigüedad frente a potencias en competencia y buscan ampliar el margen de maniobra del Estado. No obstante, critica que los estudios predominantes hayan privilegiado explicaciones basadas en la teoría de la elección racional, centradas en factores externos, como las amenazas a la seguridad y los incentivos económicos, y en la concepción de los Estados como actores que maximizan racionalmente su interés nacional. En la bibliografía más reciente, el concepto de *hedging* ha sido reformulado en términos más estructurales. Swaran Singh (2026) sostiene que la estrategia India ha evolucionado desde un enfoque predominantemente bilateral hacia una “autonomía estratégica en red”, donde el *hedging* no solo opera frente a un Estado en concreto, China, sino dentro de un ecosistema multipolar interconectado que involucra simultáneamente a Estados Unidos y Rusia.

Considerando los matices, estas aproximaciones comparten y destacan como elemento esencial la búsqueda de seguridad frente a posibles amenazas. En el caso de India, el *hedging* se presenta como una forma de resguardarse ante las eventuales consecuencias negativas del ascenso de una potencia, permitiéndole contrapesarlas. Este enfoque, o set de estrategias, como lo denomina Evelyn Goh (2006) se sitúa en una posición intermedia entre las alternativas propuestas por las corrientes dominantes e incorpora la intención de obtener beneficios del contexto, particularmente en el plano económico.

En el núcleo de esta estrategia se sitúa el pragmatismo como principio articulador. Al analizar la evolución de la política India desde el término de la Guerra Fría, es posible advertir que este enfoque ofrece un marco interpretativo más adecuado que las alternativas predominantes en la disciplina de las Relaciones Internacionales. En este sentido, no puede entenderse como una derivación directa ni del *bandwagoning* ni del equilibrio, aunque sí incorpora elementos de ambos. Como señala Goh (2005): “Un conjunto de estrategias dirigidas a evitar (o planificar en caso de contingencias) una situación en la cual los Estados no pueden decidir entre alternativas más directas tales como equilibrio, *bandwagoning* o neutralidad. En cambio, cultivan una posición intermedia que evita tener que escoger un lado a expensas evidentes de otro” (p. viii).

Una diferencia clave entre el *hedging* y las estrategias tradicionales radica en que estas últimas buscan principalmente evitar escenarios adversos, mientras que el *hedging* propone una aproximación más práctica ante la eventual materialización de dichos escenarios o amenazas (Boon, 2016).

En este artículo, el *hedging* se entiende como una estrategia utilizada por el Estado que refleja un enfoque pragmático, orientada a garantizar la autonomía estratégica, entendida como la capacidad de preservar la libertad de decisión y evitar la dependencia de una única gran potencia, combinando políticas de cooperación y competencia con distintas potencias. En contextos de incertidumbre frente a posibles amenazas, como el ascenso de una potencia en el sistema internacional, esta estrategia apunta tanto a mitigar riesgos

como a fomentar vínculos en ámbitos donde exista potencial de cooperación. Asimismo, incorporamos como un aspecto clave el de un contexto de conflicto permanente, que configura el entorno en el cual se despliega esta lógica. Su aplicación otorga a India un margen significativo de flexibilidad y autonomía para enfrentar el ascenso de otras potencias, permitiéndole simultáneamente aprovechar oportunidades y reducir riesgos. En este sentido, *hedging* debe concebirse como parte de una estrategia estatal más amplia. En tanto instrumento de política exterior, dentro de la cual se inserta la política de seguridad, no opera de manera aislada, sino en interacción con otros factores y dimensiones que inciden en la acción internacional del Estado (Mancilla, 2017). En términos analíticos, esta estrategia se identifica a partir de cuatro rasgos: (i) la preservación de la autonomía estratégica, (ii) la diversificación de las relaciones con las principales potencias, (iii) la coexistencia de cooperación y competencia según el ámbito de interacción y (iv) la flexibilidad para adaptarse a un entorno internacional caracterizado por la incertidumbre.

Esta estrategia puede ser adoptada por Estados con distintas capacidades materiales y posiciones dentro del sistema internacional. En esta línea, Cheng-Chwee Kuik (2008), al analizar la posición de países del Sudeste Asiático, particularmente Malasia y Singapur, frente al ascenso de China, sostiene que la respuesta estratégica de estos Estados no está determinada exclusivamente por el crecimiento de dicha potencia, sino que responde en mayor medida a dinámicas de legitimación interna. Así, el *hedging* permite ponderar simultáneamente las oportunidades y los desafíos que emergen de este contexto, con el objetivo último de reforzar la autoridad del liderazgo político.

En el caso indio, esta estrategia se manifiesta en una visión ambivalente respecto de China, presente en su discurso y en su accionar internacional. La política exterior de India se construye sobre la base de considerar a China, al mismo tiempo, como una oportunidad y como un desafío. Por su parte, David Scott (2008) plantea que el ascenso paralelo de China e India puede comprenderse bajo la lógica del *Great Game*. Ambos países compiten por la influencia en un mismo espacio geográfico estratégico y, dado que sus áreas de interés se superponen, se configura una dinámica de competencia que él denomina como un “Gran Juego”. En este contexto, y considerando que ambos buscan consolidar su ascenso en el sistema internacional, Scott (2008) sostiene que sus políticas presentan similitudes. En sus palabras: “El gran juego de India, su ‘Gran Estrategia’ frente a China es una de *hedging*, con elementos de contención (con Estados Unidos y Japón) así como de compromiso bilateral mientras busca su propia preeminencia en el océano Índico (Scott, 2008, pp. 20).

Un factor central que explica la adopción del *hedging* es la percepción de amenaza. En este sentido, coincidimos con John W. Garver (2003), quien plantea que en la relación entre China e India existe una percepción de amenaza mutua, pero de carácter asimétrico. Esto implica que India percibe a China como una amenaza mucho más significativa de lo que China percibe a India. Asimismo, desde la perspectiva china, no se comprendería del todo la persistente preocupación india.

Garver (2003) identifica dos posibles explicaciones para esta asimetría. En primer lugar, sugiere que podría responder a una estrategia deliberada de China orientada a evitar la difusión, tanto en los medios como en la opinión pública, de la idea de que India constituye una amenaza, así como también a no reforzar la percepción de que China representa un riesgo para India. El objetivo sería “deslegitimar el marco de las relaciones sino india

en términos de consideraciones de seguridad” (p. 124). En este sentido, el autor señala que esta aproximación puede entenderse como una “política de buen vecino”, cuyos fines serían, por un lado, disuadir a India de cooperar con otras grandes potencias contrarias a China y, por otro, evitar que India cuestione sus vínculos de seguridad con terceros. Desde esta lógica, dichas relaciones no constituirían una amenaza para India, por lo que resultaría “irracional que Nueva Delhi las objete” (p. 124). La segunda explicación propuesta por Garver apunta a la correlación de fuerzas que ha estructurado la relación bilateral. Desde esta perspectiva, China ha logrado moldear en mayor medida los términos del vínculo que India, lo que se vincula con la mayor rapidez de su crecimiento económico y su proceso de ascenso. Este dinamismo ha permitido a China expandir su influencia a nivel global y, en consecuencia, establecer con mayor fuerza las condiciones en las que se desarrolla la relación entre ambos países.

En un entorno estratégico complejo India ha optado por privilegiar la flexibilidad y el pragmatismo como ejes de su política exterior. El *hedging* emerge así no solo como una respuesta adaptativa frente a la incertidumbre del sistema internacional, sino también como una herramienta que le permite conciliar competencia y cooperación de manera simultánea.

2. El ascenso de India y sus particularidades

Para comprender el desarrollo de la política India es necesario observar las particularidades del Estado. India se destaca por su singularidad dentro del sistema internacional, como sostiene Matheswaran (2014) a diferencia de lo sucedido con la mayoría de los países que encuentran sus raíces en una civilización más grande o fueron influenciados por más de una civilización, India ha evolucionado como una entidad civilizatoria única. Un aspecto clave de esto se refiere a su geografía que le ha proporcionado un “aislamiento espléndido”⁴ que le permitió sobrevivir a influencias extranjeras.

También presenta particularidades si se la mira en comparación al resto de los países asiáticos. El primer aspecto a destacar es que casi un 80%⁵ de la población se identifica con la religión hinduista, la que juega un papel clave en la política India, como se ve en el Bharatiya Janata Party (BJP), uno de los dos grandes partidos del país y principal exponente del Hindutva o nacionalismo hindú. Este entorno sociocultural forma la base del sistema político indio y del debate sobre su modelo de desarrollo.

Se reconoce la existencia de un amplio debate sobre la conexión entre sistema político y desarrollo económico, donde se sostiene que los regímenes autoritarios facilitan reformas profundas para acelerar el crecimiento. Por eso, se critica frecuentemente que la democracia India provocara la «Tasa de crecimiento hindú», término acuñado por el economista Raj Krishna para el período previo a 1991, marcado por un estancamiento del 2%-3% anual. En contraste, se argumenta que el éxito económico de China radica en su capacidad

4 Este aislamiento se expresa en su geografía particular. Al norte los Himalayas, al noroeste las montañas hindukush, al noreste los Himalayas y las montañas Arankas, al oeste el desierto de Thar, más abajo rodeado por el mar arábico, en el este por la Bahía de Bengala y en el sur por el océano Índico. Este autor destaca además la importancia de contar con ríos perennes, entre los que se cuentan el Indo y el Ganges y grandes extensiones de tierras fértiles, ambos factores fundamentales para el desarrollo de la agricultura.

5 Se estima que esta cifra corresponde a un 79,4% del total de la población, según el Pew Research Center: <https://www.pewresearch.org/religion/2025/06/09/hindu-population-change/>

para aplicar reformas rápidas sin tanta oposición, algo que en India frena el sistema democrático. En este punto, coincidimos con Yasheng Huang (2013), quien desmiente que la democracia haya frenado el progreso económico de India: el *boom* posterior a las reformas de 1991 ocurrió precisamente cuando el sistema se abrió y democratizó más.

Aunque la tradición filosófica asociada a Jawaharlal Nehru, considerado uno de los padres fundadores de India, destacaba el secularismo y la democracia en el sur de Asia, India ha mostrado una actitud tolerante hacia regímenes no democráticos con el objetivo de mantener vínculos amistosos con sus países vecinos (Cartwright, 2009). Esta orientación se formalizó en 1996 con la Doctrina Gujral, impulsada por el entonces primer ministro Inder Kumar Gujral. Si bien se inspiraba en el pensamiento de Nehru, promovió una política exterior adaptada a los cambios del contexto internacional. Esta doctrina se basó en cinco principios fundamentales⁶ para la relación con los países vecinos, centrados en la confianza mutua, el respeto a la soberanía y la solución pacífica de controversias (Shukla, 2008).

India buscó establecer una mayor cooperación dentro de la región incluso desde antes de su independencia. Siguiendo esta idea, las autoridades indias convocaron la Conferencia de Relaciones Asiáticas que se celebró entre el 23 de marzo y el 2 de abril de 1947, en Nueva Delhi. Otro hito posterior se dio a través de la Conferencia de Bandung en abril de 1955. En esta reunión participaron gobiernos de países de África y Asia con la intención de definir una postura común frente a sus problemas (Haokip, 2011).

Desde la década de 1980, los gobiernos de India comenzaron a reconocer la necesidad de orientar su política exterior hacia el Este. Este giro respondió tanto al debilitamiento de la lógica de la Guerra Fría como al impacto del denominado “Milagro económico del Este Asiático”, destacado por el Banco Mundial (1993). Sin embargo, fue en 1991 cuando se formalizó la Look East Policy, con el objetivo de revitalizar los vínculos con los países del Este y Sudeste Asiático, los cuales se encontraban debilitados. En este marco, el principal énfasis se puso en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, especialmente en países como Malasia, Singapur, Indonesia y Myanmar. La política buscaba no solo intensificar los intercambios económicos, sino también promover la cooperación en materia de seguridad con estos Estados. En este sentido, implicó un cambio en la forma en que India concebía al Sudeste Asiático, reconociendo su relevancia estratégica para los intereses nacionales (Haokip, 2011). Como resultado, las relaciones entre India y ASEAN comenzaron a fortalecerse progresivamente. Esta diversificación de vínculos constituye un rasgo propio del *hedging*, al ampliar las opciones de política exterior sin implicar un alineamiento exclusivo. Esto se reflejó en la creación de una Alianza de Diálogo Sectorial en marzo de 1993, centrada en áreas como comercio, inversión y turismo. En el ámbito de la seguridad, India fue incorporada en 1996 al ASEAN Regional Forum, el principal espacio de cooperación en esta materia en la región de Asia-Pacífico.

6 Concretamente los cinco principios consistían en: 1) Con respecto a vecinos como Nepal, Bangladesh, Bután, Maldivas y Sri Lanka, India no buscaría reciprocidad, sino que entregaría todo lo posible de buena fe y confianza; 2) Ningún país del sur de Asia permitiría que su territorio fuese usado en contra de los intereses de otro país de la región; 3) Nadie interferiría en los asuntos internos de otro; 4) todos los países del sur de Asia respetarían la integridad territorial y la soberanía de los otros y; 5) Todos resolverán sus disputas mediante negociaciones bilaterales pacíficas (Shukla, 2008).

El acercamiento de India hacia la región se intensificó con las reformas de 1991. En mayo de ese año, debido a un atentado muere el primer ministro Rajiv Gandhi, se llevan a cabo elecciones y resulta electo P. V. Narasimha Rao, asumiendo el poder en un contexto complejo, en lo internacional marcado por la incertidumbre y en lo interno por una crisis económica. Debido a esto, junto al ministro de Finanzas, Manmohan Singh, idearon e implementaron un paquete de reformas económicas, que buscaban superar la crisis y el aumento de la producción nacional. Estas reformas respondieron a las limitaciones del modelo autárquico conocido como *Swadeshi*, impulsado por Mahatma Gandhi, y basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Este enfoque había generado una economía cerrada y poco competitiva (Heine, 2012), dificultando la inserción internacional del país. Por ello, la liberalización buscó aumentar la competitividad, sostener el crecimiento económico y mejorar el bienestar general. Para esto, se tomarían las lecciones aprendidas del «Milagro de Asia Oriental» y también por los tigres del sudeste asiático (Wadha, 2004). En este contexto, el primer ministro Rao destacó la apertura económica y el papel del Asia-Pacífico como plataforma para integrarse al mercado global (Rao, 1996).

Estas reformas marcan un punto de inflexión para la política india. Para Charan Wadha (2014) las nuevas políticas económicas se alejaron radicalmente del marco regulatorio que India había estado persiguiendo durante los cuarenta años anteriores. De este modo, el gobierno de Narasimha Rao, enfrentó una situación crítica cuya resolución no solo permitió superar la crisis, sino también sentar las bases de una nueva etapa para India (Heine, 2012). En una línea similar, José María Lassalle plantea que las reformas impulsadas en ese período facilitaron la inserción del país en el ámbito internacional, al permitirle integrarse a las dinámicas más avanzadas de la globalización (Lassalle, 2006). Las reformas no fueron realizadas al momento de la independencia debido a la necesidad de organización interna que en ese momento era prioritaria. Para Rajiv Sikri (2009) India desde su independencia estuvo orientada hacia los asuntos internos, produciéndose en ese entonces importantes debates sobre cuál era el modelo de desarrollo que el país debía seguir, si enfatizar la industria o la agricultura, etc. Sin embargo, en el ámbito de la política exterior, estos debates no tenían lugar, esto ocurría, según este autor porque India no tenía muchas opciones entre las cuales elegir sobre cómo actuar en el sistema internacional, ya que era un país relativamente débil. Cinthia Hernández (2011) señala que con la crisis de 1991 esta orientación casi exclusiva hacia los asuntos internos se modificó, pues resultó evidente que era necesario un cambio de prioridades.

3. Las claves de la política de seguridad india

Para entender el desarrollo de la política de seguridad de India que se ha articulado través de un enfoque pragmático es clave identificar el desarrollo de etapas en su política exterior. La política de seguridad se entiende aquí como una dimensión de la política exterior, lo que permite analizar su evolución en paralelo a las transformaciones de esta última. Con fines analíticos, se distinguen tres grandes fases (Mancilla, 2017), que se desarrollan a continuación.

3.1. Los años del idealismo 1947-1965

A partir de 1947 Jawaharlal Nehru se convirtió en el primer ministro de la India independiente, ejerció un rol clave en el movimiento de independencia, al ser una de las principales figuras dentro del Congreso Nacional Indio o Indian National Congress (INC). Durante

este período mantuvo una relación de cercanía con Mahatma Gandhi, quien estaba en contra de una división de India por motivos religiosos, por lo que Nehru continuaría con la idea de un solo territorio para todos los indios. La posibilidad de división del territorio en términos religiosos era un aspecto que dividía a la sociedad india y provocó enfrentamientos que terminaron con la muerte de millones de personas. Como una consecuencia, el enfrentamiento entre los extremistas hindúes y los separatistas musulmanes terminó en la creación de Pakistán, lo que ha llevado a que desde el momento de su constitución hasta la actualidad, la tensión entre ambos Estados sigue vigente⁷.

El INC buscaba recuperar la identidad india, y dentro de sus lineamientos se encontraba la opción democrática, el laicismo, la pluralidad de partidos y la instauración de India como un Estado único, no confesional. Inspirándose en los postulados de autosuficiencia que promulgaba Gandhi, perseguían un alto grado de intervención gubernamental y un sistema económico proteccionista (López, 1998). Simultáneamente se debía hacer frente a la resistencia de los principados para ser parte de la Unión india y dificultades en su relación con otros Estados. Sobre esto Sumit Ganguly y Manjeet S. Pardesi (2009) sostienen que los políticos indios optaron por ignorar las limitaciones estructurales y seguir una política exterior idealista, lo que dejó a la India vulnerable frente a la amenaza china y condujo a la guerra de 1962.

Durante esta etapa marcada por el idealismo, surgió uno de los elementos más novedosos de la política exterior de India, su participación en el Movimiento de los No Alineados. En este espacio, Jawaharlal Nehru fue reconocido como uno de sus principales fundadores junto a Gamal Nasser de Egipto, Josip Broz "Tito" de Yugoslavia y Ahmed Sukarno de Indonesia. Este movimiento proponía, en esencia, una vía distinta frente a la lógica de alianzas con las grandes potencias, permitiendo a India evitar alinearse con el capitalismo liderado por Estados Unidos o con el comunismo de la Unión Soviética. Una de sus características centrales fue que quienes lo impulsaron también desarrollaron sus principales fundamentos teóricos. Los políticos indios debido a la fuerte influencia de Nehru ya se habían comprometido con estas políticas, incluso antes de la independencia (Singham y Hune 1986; W.F Van Eekelen, 1967).

A Nehru le preocupaba especialmente la autodeterminación y la capacidad de los Estados recientemente independizados para ejercer su soberanía, sobre todo en un contexto marcado por las presiones de las grandes potencias y la guerra (Singham & Hune, 1986). Tras la independencia de India, Nehru sostuvo que el no alineamiento no impedía mantener vínculos más estrechos con ciertos países que con otros; sin embargo, en 1950 introdujo una distinción clave entre relaciones políticas y económicas. Señaló que, mientras la política económica estaba claramente vinculada a Inglaterra y a otros países occidentales, las relaciones políticas constituían un ámbito distinto (Van Eekelen, 1967). Asimismo,

7 De manera concreta es posible identificar cuatro guerras entre India y Pakistán. El primer enfrentamiento armado ocurrió en 1947, conocido como la guerra de Cachemira, debido a la disputa por ese territorio. El segundo tuvo lugar en 1965, cuando Pakistán infiltró tropas en Jammu y Cachemira con el objetivo de provocar una insurgencia y tomar control de la zona. En 1971 se produjo la tercera guerra, en el contexto de la independencia de Bangladesh, proceso en el que India apoyó al territorio de Pakistán Oriental. El último gran enfrentamiento ocurrió en 1999, en Kargil, cuando fuerzas pakistaníes ocuparon posiciones en territorio disputado. India respondió con una operación militar para recuperar el control y, tras varios meses de combate, ambos países acordaron un alto al fuego.

Nehru entendía que la política interna y la externa estaban profundamente conectadas. En esta línea, como plantea López (1998), “el no alineamiento en política exterior se corresponde con la filosofía del Congreso en política interna: no violencia, tolerancia ideológica y religiosa, así como disposición al compromiso” (p. 24).

En 1964, tras las primeras pruebas nucleares chinas en Lop Nor, surgieron repercusiones políticas en India y algunos parlamentarios propusieron abandonar el no alineamiento y avanzar hacia el desarrollo de armas nucleares. No obstante, luego de un amplio debate, el Partido del Congreso y el primer ministro Lal Bahadur Shastri reafirmaron su compromiso con esta política y descartaron un plan inmediato de adquisición nuclear (Ganguly & Pardesi, 2009). Incluso después del fin de la Guerra Fría, India continuó defendiendo la vigencia del no alineamiento. Desde su perspectiva, esta postura permitía evitar la dependencia de otras potencias y contribuir a la paz internacional. Sin embargo, pese a la permanencia discursiva de este principio, las transformaciones del sistema internacional y la llegada de nuevos gobiernos fueron impulsaron progresivamente un cambio de enfoque en la política exterior india.

3.2. La transición hacia el realismo 1966-1990

Con la muerte de Jawaharlal Nehru el 27 de mayo de 1964, y el posterior fallecimiento de Lal Bahadur Shastri quien ocupó brevemente el cargo, llegó al poder en enero de 1966, la hija de Nehru, Indira Gandhi, dando inicio a lo que identificamos como el segundo gran período de la política exterior india. A diferencia de sus predecesores, su liderazgo fue más firme y pragmático. Aunque valoraba el idealismo de su padre, sostenía que los problemas de los países en desarrollo debían abordarse con análisis realista y claridad estratégica, en sus propias palabras: “no tan sólo con idealismo, no tan solo con sentimentalismo, sino que con un pensamiento muy claro y un análisis cabal de la situación” (Malone, 2011, p. 50).

Sus primeros años de gobierno estuvieron marcados por tensiones con la “vieja guardia” del Partido del Congreso, lo que la llevó a compartir el poder con su rival Morarji Desai. Estas disputas internas se intensificaron tras la elección presidencial de Zakir Husain y, posteriormente, con el apoyo de Gandhi a Varahagiri Venkata Giri frente al candidato oficial del partido. Esto derivó en su expulsión del Congreso y en la creación de su propio sector, con el cual ganó las elecciones de 1970 impulsada por su promesa de erradicar la pobreza (Ortiz, 2008).

En el plano interno, su gobierno se caracterizó por una creciente concentración de poder, evidenciada en el uso reiterado del estado de emergencia. La situación se agravó en 1975, cuando, tras conflictos políticos y un fallo judicial en su contra, impulsó la declaración de emergencia nacional junto al presidente Fakhruddin Ali Ahmed. Este período estuvo marcado por detenciones masivas y restricciones a las libertades.

En 1977, Gandhi convocó a elecciones y fue derrotada, permitiendo la llegada al poder de Desai. Sin embargo, su gobierno fue breve y, tras su renuncia en 1979, Gandhi volvió al poder en 1980 con el Congreso (I)⁸. En 1984, enfrentó la “cuestión Sikh”, un conflicto separatista que reprimió con dureza, provocando miles de muertes. Ese mismo año, fue asesinada por miembros de su guardia personal. Tras su muerte, asumió su hijo Rajiv Gand-

8 Ella fundó este partido en 1978 e introducido la I, en alusión directa a su persona.

hi, quien, pese a las expectativas de cambio, no logró una transformación considerable y se vio obligado a dimitir en 1989. También compartió el trágico destino de su madre y fue asesinado en un atentado en 1991.

3.3. La consolidación del pragmatismo y del hedging (1991-2005)

Como ya hemos establecido, para India 1991 marca una fecha histórica. Tras el asesinato de Rajiv Gandhi, asumieron el poder Vishwanath Pratap Singh y Chandra Shekhar hasta junio de 1991, en un período marcado por la inestabilidad y la transición hacia un nuevo liderazgo que culminaría con la llegada de P. V. Narasimha Rao. Este nuevo primer ministro no pertenecía a la dinastía Nehru-Gandhi, lo que reflejaba un intento de renovación política. Su gobierno enfrentó importantes desafíos, especialmente por el auge del hinduismo radical, que reactivó tensiones entre hindúes y musulmanes, similares a las vividas durante la partición. Estas divisiones también se trasladaron al interior del partido, generando fracturas que culminaron en la derrota electoral de 1996. A pesar de este complejo escenario político, su administración impulsó el proceso de reformas económicas más significativo en la historia de India.

A partir de este período, la política de seguridad india comenzó a reflejar de manera más evidente los principales rasgos del *hedging*: la preservación de la autonomía estratégica, la diversificación de sus relaciones internacionales, la combinación de cooperación y competencia con distintas potencias y una mayor flexibilidad estratégica frente a un entorno internacional incierto. El impacto del fin de la Guerra Fría fue alto para la diplomacia de Nueva Delhi. Luego de la caída de la URSS, las relaciones de poder se modificaron, tanto en Asia como a nivel mundial. Estos cambios podrán haberse entendido como una oportunidad para abandonar o modificar los postulados claves de la política exterior india, no obstante como ha destacado César Ross (2009) el principio de no alineamiento sigue presente.

En este período, la política exterior de India puede describirse como una combinación de continuidad discursiva y adaptación práctica. A nivel retórico, se mantiene el idealismo como base de su visión internacional y persiste la referencia al no alineamiento, incluso tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, en la práctica, su actuar se vuelve más flexible y pragmático. Es así como desde los noventa, los gobiernos indios han seguido una política exterior que se ha caracterizado por ser realista y pragmática (Sikri, 2009). Como sostiene Ortiz (2010) India desde los 90 ha trabajado “una nueva voluntad de potencia”, convirtiéndose en potencia nuclear y acrecentando su capacidad militar y naval, en sus palabras: “Con Manmohan Singh, persigue una estrategia pragmática entre el *soft power* y la *realpolitik* buscando hacer de este país continente un actor mayor de la política global” (p. 41).

La política de seguridad india debe responder simultáneamente a múltiples presiones. Para efectos analíticos, se han identificado cuatro desafíos principales que estructuran su agenda de seguridad: los cambios en la balanza de poder regional, la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la política nuclear y el terrorismo transfronterizo (Mancilla, 2017).

Como ha quedado en evidencia, India mantiene una estrecha relación con la dimensión territorial, la cual ha influido en sus decisiones incluso antes de la consolidación del país como Estado independiente. Desde este enfoque, la política exterior cumple la función de marcar diferencias fundamentales. En palabras de Itty Abraham (2014): “En general, la política exterior busca establecer fronteras ópticas entre el hogar y el extranjero, una

distinción que establece igualmente una distinción psicológica entre seguro e inseguro» (p. 21). Es posible conectar este aspecto a que para India, el terrorismo transfronterizo, principalmente vinculado a Pakistán⁹, ha sido un desafío central, influyendo directamente en su política de seguridad. El apoyo a grupos no estatales refleja esta dinámica persistente (Basrur, 2016; Heine, 2012).

Además, la política de seguridad India ha estado fuertemente marcada por su visión sobre la energía nuclear. Aunque en la comunidad internacional se promovía la desnuclearización, los cambios en el entorno de seguridad llevaron a India a consolidar su capacidad nuclear. India rechazó firmar el Tratado de No Proliferación en 1968, priorizando mantener su capacidad nuclear, lo que derivó en pruebas en 1974¹⁰ y 1998, año en que se declaró oficialmente “Estado nuclear” (Tellis, 2003). Desde entonces, su doctrina se basa en la disuasión nuclear mínima creíble, el principio de no uso primero y una orientación defensiva (National Security Advisory Board, 1999). Desde la perspectiva India, el armamento nuclear busca disuadir ataques, asegurando represalias en caso de agresión, dentro de una estrategia que prioriza la autonomía estratégica y un entorno de estabilidad (Pant, 2008; National Security Advisory Board, 1999). La consolidación de esta capacidad de disuasión ha buscado ampliar su margen de maniobra en el sistema internacional. Así, es posible observar como el pragmatismo del *hedging* se expresa en su política de seguridad.

Esta orientación estratégica también se refleja en la forma en que India ha enfrentado su complejo entorno regional y la diversidad de amenazas a su seguridad. En este contexto, resulta evidente que los desafíos de seguridad que enfrenta el país abarcan tanto amenazas tradicionales como nuevas problemáticas. En el caso indio, esta complejidad se ve reforzada por la existencia de fronteras particularmente sensibles con Pakistán y China, que han sido focos de tensión durante décadas. Dada su compleja relación con los países vecinos, India ha optado por una estrategia de carácter pragmático para desenvolverse en un entorno regional marcado por tensiones. Así, desde la década de 1990, su política exterior ha evolucionado hacia una mayor flexibilidad, adaptándose a un escenario internacional dinámico que exige respuestas rápidas y ajustadas a cada contexto. Esta estrategia no implicó el abandono de la competencia con China y Pakistán, sino la coexistencia de políticas de cooperación y disuasión según el ámbito de interacción, característica distintiva del *hedging*.

En la primera mitad de la década de 2000, las relaciones entre India y China experimentaron un importante acercamiento. En 2005, ambos países establecieron la Asociación Estratégica para la Paz y la Prosperidad, reforzando sus vínculos políticos y económicos. Además, firmaron el Acuerdo sobre los parámetros políticos y principios rectores para el arreglo de la cuestión limítrofe¹¹, que reafirmó los compromisos asumidos en los acuerdos

9 Vandana Asthana (2011) señala que Pakistán ha sido vencido en todos sus enfrentamientos armados con India, lo que explica por la superioridad militar India. Esta situación habría llevado al gobierno pakistaní a recurrir al apoyo de grupos subnacionales como una “nueva técnica”, ya que supone menores costos económicos y permite mantener una presión constante sobre las fuerzas indias.

10 Esta primera prueba fue denominada “Smiling Buddha”

11 Texto del acuerdo en: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents?dtl/6534/Agreement+between+the+Government+of+the+Republic+of+India+and+the+Government+of+the+Peoples+Republic+of+China+on+the+Political+Parameters+and+Guiding+Principles+for+the+Settlement+of+the+IndiaChina+Boundary+Question>

de 1993¹², 1996¹³ y 2003¹⁴, estableciendo que las disputas fronterizas no debían obstaculizar el desarrollo de las relaciones bilaterales y que estas debían resolverse mediante mecanismos pacíficos basados en los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica. La evolución de la relación sino-india durante este período refleja una dinámica característica del *hedging* indio: la combinación simultánea de cooperación y competencia. Mientras Nueva Delhi mantenía preocupaciones estratégicas frente a China, especialmente por la disputa fronteriza y su creciente influencia regional, profundizaba los vínculos económicos y diplomáticos con Beijing, preservando su autonomía estratégica y ampliando sus márgenes de maniobra internacional.

Una dinámica similar se observa en la relación con Estados Unidos. Tras décadas de distanciamiento asociado a las tensiones de la Guerra Fría, Nueva Delhi inició durante la década de 1990 un proceso gradual de acercamiento con Washington, impulsado por la liberalización económica y una creciente convergencia de intereses estratégicos. No obstante, este acercamiento no implicó un alineamiento formal con Estados Unidos, sino la ampliación de sus opciones diplomáticas, económicas y de seguridad, preservando su margen de decisión. En este contexto, la Iniciativa de Cooperación Nuclear Civil India-Estados Unidos o Acuerdo 123 que fue anunciada en julio de 2005 presentó un punto de inflexión en la relación bilateral, al reflejar una nueva etapa de cooperación estratégica entre ambos países.

Es posible considerar que tanto el fortalecimiento de los vínculos con China como el acercamiento a Estados Unidos evidencian una característica central del *hedging* indio, la búsqueda simultánea de beneficios derivados de la cooperación con grandes potencias, mientras se preserva la capacidad de actuar con autonomía y evitar compromisos exclusivos de alineamiento.

Para consolidarse como un actor cada vez más relevante en el sistema internacional, India ha fortalecido su capacidad militar mediante un aumento en la adquisición de armamento y en el gasto en defensa, reflejando que la seguridad sigue siendo una prioridad central. En esta línea, coincidimos con López Nadal (1998), quien identifica tres imperativos clave de su política exterior. Primero, la necesidad de “garantizar su seguridad interna y externa, haciendo frente a las potenciales amenazas de Pakistán y China, manteniendo niveles adecuados de capacidad defensiva y propiciando un entorno regional basado en la cooperación con sus vecinos y en la seguridad compartida” (p. 36). En segundo lugar, asegurar recursos y vínculos internacionales que impulsen el desarrollo económico, especialmente mediante el acceso a tecnología. Por último, destaca la importancia de “identificar nuevos socios internacionales que respondan a sus necesidades e intereses actuales” (p. 36). Este enfoque explica el interés de India por participar en instancias multilaterales como ASEAN y APEC, lo que, según el autor, le permite fortalecer sus intereses económicos y, al mismo tiempo, equilibrar el ascenso de China como potencia dominante. Consideramos como uno de los rasgos característicos del *hedging*, la búsqueda de nuevos socios y la participación

12 “Acuerdo sobre el mantenimiento de la paz y la tranquilidad a lo largo de la línea de control real en la frontera India-China”.

13 “Acuerdo sobre medidas de fomento de la confianza” o Agreement on Confidence Building Measures (CBMs).

14 “Declaración Conjunta sobre los Principios para las Relaciones y la Cooperación Integral entre la India y China”.

en mecanismos multilaterales. Entendemos que son una expresión de la búsqueda de diversificación en sus vínculos internacionales, y que permite reducir la dependencia de un único actor.

En esta misma línea, la creación del Foro Trilateral IBSA en 2003, junto con Brasil y Sudáfrica, representa una expresión de esta estrategia de diversificación. Este mecanismo de cooperación entre grandes democracias emergentes del “Sur Global” permitió a India fortalecer espacios alternativos de articulación internacional. De esta manera, IBSA refleja una práctica característica del *hedging*: la construcción simultánea de múltiples asociaciones que amplían la capacidad de influencia del Estado.

Entre 1991 y 2005, la política de seguridad India experimentó una transformación cualitativa. Sin abandonar el principio de autonomía estratégica heredado del no alineamiento, India diversificó sus vínculos con las principales potencias, fortaleció sus capacidades de disuasión y combinó cooperación y competencia según el contexto estratégico. En este sentido, el período culmina con la consolidación de una estrategia de *hedging*, cuya expresión más evidente fue el fortalecimiento de las relaciones con distintas potencias y, especialmente en el acercamiento paralelo a Estados Unidos y China.

Conclusiones

El presente artículo ha abordado el desarrollo de la política de seguridad India en el extenso período de 1947 a 2005, su evolución demuestra que las categorías tradicionales utilizadas en la disciplina de las Relaciones Internacionales resultan insuficientes para explicar su comportamiento estratégico. La evidencia ha demostrado que India no ha optado por un alineamiento rígido ni por una estrategia de equilibrio frente a las grandes potencias. En contraste, buscando preservar su autonomía ha desarrollado una estrategia pertinente que le ha permitido combinar cooperación y competencia.

Si bien la transformación experimentada por India en las últimas décadas reviste gran interés por sus particularidades, su enfoque pragmático no ha recibido la atención que cabría esperar dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Sostenemos que esta relativa invisibilidad se explica, en gran medida, por el predominio del estudio del crecimiento chino, que ha tendido a opacar el caso indio. Como consecuencia, se ha descuidado el examen de factores clave que permiten comprender la especificidad de su ascenso y cómo este ha determinado la evolución de su política de seguridad.

El análisis histórico permitió identificar tres etapas en la evolución de su política exterior. Un primer momento definido por una visión idealista de 1947 a 1965, una fase de transición hacia el realismo de 1966 a 1990 y una etapa de consolidación del pragmatismo, que inicia en 1991 y que se considera como consolidada para 2005. Esta evolución es expresión de un proceso de adaptación al contexto internacional que emerge con el fin de la Guerra Fría.

Se sostiene que el *hedging* constituye el marco analítico que permite entender de mejor manera la política de seguridad desde la década de 1990. La diversificación de sus vínculos con las principales potencias, el fortalecimiento simultáneo de las relaciones con China y Estados Unidos, la consolidación de su capacidad de disuasión y la ampliación de sus asociaciones regionales y multilaterales reflejan una estrategia destinada

tanto a reducir riesgos como a aprovechar las oportunidades derivadas de un entorno internacional incierto.

Se reconoce además que la política de seguridad india ha tenido que enfrentar cuatro desafíos persistentes: las transformaciones en la balanza del poder regional, la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la política nuclear y el terrorismo transfronterizo. Estos desafíos favorecieron la articulación de una estrategia pragmática que combina instrumentos de cooperación y competencia según el ámbito de interacción.

Finalmente, como propuesta se considera relevante incorporar el conflicto permanente como una condición estructural dentro del análisis del hedging. En contextos donde las disputas estratégicas persisten sin derivar necesariamente en enfrentamientos abiertos, los Estados pueden desarrollar relaciones simultáneas de cooperación y competencia con un mismo actor. Esta aproximación amplía el alcance explicativo del concepto y abre nuevas posibilidades para analizar la conducta de otros Estados en un contexto internacional de alta incertidumbre y caracterizado por la creciente competencia entre grandes potencias.

Bibliografía

- Abraham, I. (2014). *How India Became Territorial. Foreign Policy, Diaspora, Geopolitics*. Stanford: Stanford University Press.
- Asthana, V. (2011). Cross-Border terrorism in India: Counterterrorism Strategies and challenges. *ACDIS*, 1-23.
- Banco Mundial. (1993). *El Milagro del Asia Oriental: el crecimiento económico y las políticas oficiales*. Washington: Banco Mundial.
- Basrur, R. (2016). *India's Response to Cross-Border Terrorism: the Problem of Political Responsibility*. Edinburgh,: Annual Conference of the British International Studies Association.
- Boon, H.T (2016). The Hedging prong in India's evolving China strategy. *Journal of Contemporary China*, 792-804.
- Cartwright, J. (2009). India's Regional and International Support for Democracy: Rhetoric or Reality? *Asian Survey*, 49(3), 403-428.
- Kuik, C. C. (2008). The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia A Journal of International and Strategic Affairs*, 159-185.
- Kuik, C.C. (2020, 6 de junio). Hedging in post-pandemic Asia: What, how, and why? The Asan Forum. <https://theasanforum.org/hedging-in-post-pandemic-asia-what-how-and-why/>.
- Kuik, C.C. (2021). Getting hedging right: a small state perspective. *China International Strategy Review*, 300-315.
- Ganguly, S., & Pardesi, M. S. (2009). Explaining Sixty Years of India's Foreign Policy. *India Review*, 4-19.
- Garver, J. W. (2003). Asymmetrical Indian and Chinese Threat Perceptions. En S. Ganguly, *India as an Emerging Power* (pp. 104-127). Londres: Frank Cass Publishers.
- Goh, E. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Washington: East-West Center Washington.
- Haokip, T. (2011). India's Look East Policy: Its Evolution and Approach. *South Asian Survey*, 239-257.
- Heine, J. (2012). *La Nueva India*. Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones.
- Hernández, C. (2011). Reformas económicas liberales: casos de China e India. *CONfinés*, 133-149.
- Huang, Y. (2013). Overtaking the dragon. En M. & Company, *Reimagining India . Unlocking the potential of Asia's next superpower* (pp. 74-79). New York: Simon & Schuster.

- Lassalle, J. M. (2006). India: de ceros y unos al infinito. *Política Exterior*, 77-84.
- López, J. (1998). Continuidad y cambio en la política exterior de la India. *Afers Internacionals* (42), 21-38.
- Malone, D. (2011). *Does the elephant dance? Contemporary Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press Inc.
- Mancilla, P. (2017). *La política de seguridad de India respecto de China: La estrategia de hedging de 1991 a 2005*. Santiago de Chile: Tesis del Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile
- Marston, H. S. (2024). Navigating great power competition: a neoclassical realist view of hedging. *International Relations of the Asia-Pacific*, 29-63.
- Matheswaran, M. (2014). *India As an emerging Power: Strategic Challenges*. Buenos Aires.
- National Security Advisory Board. (17 de agosto de 1999). *Draft Report of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine*. New Delhi, India. Recuperado de <https://www.legal-tools.org/doc/70efe4/pdf/>
- Ortiz, E. (2008). India contemporánea. Entre la independencia y las grandes reformas (1947-1990): la era de Nehru. *Diplomacia*, 117, 12-34.
- Ortiz, E. (2010). India entre las grandes reformas y la actualidad (1990-2009). *La. Diplomacia*, 122, 35-42
- Pant, H. V. (2008). *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy. India Negotiates its Rise in the International Sytem*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pant, H. V., & Joshi, Y. (2016). *The US Pivot and Indian Foreign Policy: Asia's Evolving Balance of Power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rao, B. (1996). Indian Economic Reforms and ASEAN-India Economic relations. *Journal of Asian Economics*, 7(4), 759-768.
- Ross, C. (2009). India: La agenda permanente de su política exterior. *Revista Política y Estrategia*, 117-148.
- Scott, D. (2008). The Great Power 'Great Game' between India and China: 'The Logic of Geography'. *Geopolitics*, 1-26.
- Shukla, S. (2008). INDO-PAK RELATIONS: Gujral to Manmohan Singh. *The Indian Journal of Political Science*, 69(4), 897-910.
- Sikri, R. (2009). *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*. New Delhi: SAGE Publications.
- Singh, S. (2026). INDIA AND THE SUPERPOWERS: FROM BILATERAL ANCHORS TO NETWORKED STRATEGIC AUTONOMY TO VIKSIT BHARAT. *UNISCI*, 131-15

- Singham, A. W., & Hune, S. (1986). Principles of Non-alignment. En A. W. Singham, & S. Hune, *Non-alignment in an Age of Alignments* (pp. 13-33). Harare: The College Press.
- Tellis, J. A. (2003). Toward a 'Force-in-Being': The logic, structure, and utility of India's emerging nuclear posture. En S. Ganguly, *India as an Emergent Power* (pp. 58-103). Portland: Frank Cass Publishers.
- Van Eekelen, W. (1967). *Indian Foreign policy and the border dispute with China*. Springer Science+ Business Media Dordrecht.
- Wadha, C. (2004). India trying to liberalise: economic reforms since 1991. En J. (. Rolfe, *The Asia-Pacific: A region in transition*. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies.

LA RELACIÓN DE CHILE Y BOLIVIA EN EL PERÍODO 2022–2025: RESULTADOS DE UN ACERCAMIENTO FUNCIONAL*∞

LORETO CORREA VERA•

RESUMEN

Tras el cierre de dos litigios en la Corte Internacional de Justicia (2018 y 2022) y un prolongado silencio marcado por la pandemia, el gobierno del presidente Gabriel Boric logró reactivar el diálogo con el Estado boliviano en torno a temas prácticos de frontera. Entre 2022 y 2025 se celebraron dos reuniones del Comité de Frontera e Integración (XV en Arica y XVI en La Paz), que abordaron asuntos de facilitación fronteriza, controles integrados, cooperación aduanera, medidas fito y zoonosanitarias, gestión migratoria, coordinación policial y lucha contra el contrabando, además de iniciativas de desarrollo fronterizo en salud, turismo, transporte y atención de desastres.

Este acercamiento, se construyó sobre la base de omitir deliberadamente cuestiones estratégicas de alta sensibilidad. En el caso de Chile, se evitó un tratamiento frontal del narcotráfico y sus impactos en la frontera; en el caso de Bolivia, se dejó en segundo plano la reivindicación de la mediterraneidad. En términos teóricos, lo "funcional" remite a la propuesta de David Mitrany, quien planteó que la cooperación internacional debía avanzar a través de funciones prácticas y técnicas compartidas —como comercio, transporte o seguridad— antes que mediante grandes proyectos políticos o ideológicos. Bajo esta lógica, la integración se produce gradualmente, a partir de la resolución de problemas concretos que generan confianza y hábitos de colaboración entre los Estados.

Este trabajo analiza la trayectoria de dos gobiernos políticamente afines y examina las implicancias de privilegiar una política vecinal funcional —centrada en la gestión de asuntos prácticos y cotidianos— por sobre los temas estructurales que siguen condicionando la relación bilateral. A partir de un estudio de caso sustentado en el análisis de agendas, actas oficiales, prensa y documentos de Estado, se demuestra

* Esta presentación forma parte de los avances de la investigación *Chile y Bolivia: dinámicas estructurales y vías para un entendimiento bilateral sostenible*. Agradecemos el apoyo institucional de ANEPE al desarrollo de esta investigación.

• Profesora titular de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos Dra. en Historia de las Relaciones Internacionales, Universidad San Pablo CEU- Madrid, Historiadora de la Universidad de Chile. lcorrea@anepe.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2051-1548>

∞ Fecha de recepción: 170426- Fecha de aceptación: 080626.

la relevancia de mantener canales institucionales activos en política exterior y la necesidad de formar especialistas en relaciones vecinales. Ello constituye una herramienta efectiva para sostener una conversación permanente entre los Estados, capaz de gestionar la conflictividad histórica sin paralizar la cooperación cotidiana.

Palabras clave: *Política exterior; Chile-Bolivia.*

CHILE–BOLIVIA RELATIONS IN THE PERIOD 2022–2025: OUTCOMES OF A FUNCTIONAL APPROACH

ABSTRACT

After the conclusion of two lawsuits in the International Court of Justice (2018 and 2022) and a prolonged silence marked by the pandemic, the government of President Gabriel Boric managed to reactivate dialogue with the Bolivian State regarding practical border issues. Between 2022 and 2025, two meetings of the Border and Integration Committee were held (the 15th in Arica and the 16th in La Paz), addressing matters of border facilitation, integrated controls, customs cooperation, phytosanitary and zoosanitary measures, migration management, police coordination, and the fight against smuggling, as well as border development initiatives in health, tourism, transport, and disaster response. This rapprochement was built on deliberately omitting highly sensitive strategic issues. In Chile's case, a direct approach to drug trafficking and its impacts on the border was avoided; in Bolivia's case, the claim to Mediterranean access was relegated to the background. In theoretical terms, the "functional" approach refers to David Mitrany's proposal, which suggested that international cooperation should progress through shared practical and technical functions—such as trade, transport, or security—rather than through major political or ideological projects. Under this logic, integration happens gradually, beginning with the resolution of concrete problems that generate trust and collaborative habits between States. This work analyzes the trajectory of two politically aligned governments and examines the implications of prioritizing a functional neighborhood policy—focused on the management of practical and everyday matters—over structural issues that continue to shape the bilateral relationship. Based on a case study supported by the analysis of agendas, official minutes, press, and State documents, it demonstrates the importance of maintaining active institutional channels in foreign policy and the need to train specialists in neighborhood relations. This constitutes an effective tool for sustain-

ing ongoing dialogue between States, capable of managing historical conflicts without paralyzing daily cooperation.

Key words: Foreign policy; Chile-Bolivia.

A RELAÇÃO DO CHILE E DA BOLÍVIA NO PERÍODO 2022–2025: RESULTADOS DE UMA ABORDAGEM FUNCIONAL

RESUMO

Após o encerramento de dois litígios na Corte Internacional de Justiça (2018 e 2022) e um prolongado silêncio marcado pela pandemia, o governo do presidente Gabriel Boric conseguiu reativar o diálogo com o Estado boliviano sobre questões práticas de fronteira. Entre 2022 e 2025, foram realizadas duas reuniões do Comitê de Fronteira e Integração (a 15ª em Arica e a 16ª em La Paz), que abordaram temas de facilitação fronteiriça, controles integrados, cooperação aduaneira, medidas fitossanitárias e zoossanitárias, gestão migratória, coordenação policial e combate ao contrabando, além de iniciativas de desenvolvimento fronteiriço em saúde, turismo, transporte e resposta a desastres. Essa aproximação foi construída a partir da omissão deliberada de questões estratégicas de alta sensibilidade. No caso do Chile, evitou-se o tratamento direto do narcotráfico e seus impactos na fronteira; no caso da Bolívia, a reivindicação pelo acesso ao mar foi deixada em segundo plano. Em termos teóricos, o enfoque “funcional” remete à proposta de David Mitrany, que sugeria que a cooperação internacional deveria avançar por meio de funções práticas e técnicas compartilhadas—como comércio, transporte ou segurança—antes de grandes projetos políticos ou ideológicos. Sob essa lógica, a integração ocorre gradualmente, a partir da resolução de problemas concretos que geram confiança e hábitos de colaboração entre Estados. Este trabalho analisa a trajetória de dois governos politicamente alinhados e examina as implicações de privilegiar uma política de vizinhança funcional—centrada na gestão de questões práticas e cotidianas—em detrimento dos temas estruturais que continuam condicionando a relação bilateral. A partir de um estudo de caso sustentado na análise de agendas, atas oficiais, imprensa e documentos estatais, demonstra-se a relevância de manter canais institucionais ativos em política externa e a necessidade de formar especialistas em relações de vizinhança. Isso constitui uma ferramenta eficaz para sustentar um diálogo permanente entre os Estados, capaz de administrar a conflitualidade histórica sem paralisar a cooperação cotidiana.

Palavras-chave: Política externa; Chile-Bolívia.

Introducción

En el escenario sudamericano contemporáneo, las relaciones internacionales se encuentran atravesadas por corrientes simultáneas de cooperación pragmática y conflictividad. El regionalismo latinoamericano sigue siendo relevante como arena de concertación, pero enfrenta una “fatiga estructural”: altas expectativas, escasos recursos y baja institucionalización (Bianculli, 2024). Tras la pandemia, Brasil con Lula buscó relanzar UNASUR y promover el “Consenso de Brasilia” en 2023, pero las diferencias sobre Venezuela y la viabilidad institucional limitaron avances.

En el período, la CELAC, bajo México y Argentina, lograron cierta reactivación, especialmente en la relación con la Unión Europea. Sin embargo, se ha instalado un concepto entre los especialistas, el de la irrelevancia (Schenoni y Malamud, 2021; Ellis, 2023), que apunta a que América Latina ha disminuido su peso relativo en población mundial, volumen comercial, proyección militar y capacidad diplomática. Es por ello, que la región oscila entre cooperación pragmática y fragmentación política, lo que reduce su capacidad de tener una voz unificada en el escenario internacional.

Casos como el de la ruptura de relaciones entre Perú y México (2025), apuntan a la fragmentación por razones de índole política. A ello hay que sumar el factor Venezuela, país que, tras las elecciones presidenciales de julio de 2024, mantiene relaciones diplomáticas rotas con varios países latinoamericanos —entre ellos Argentina, Chile, Costa Rica, Perú, Panamá, República Dominicana y Uruguay—.

En este ambiente internacional volátil y fragmentado, marcado por el presidencialismo, la relación Chile–Bolivia, atravesada por una historia común, exige tras la pandemia un marco teórico selectivo que depure enfoques y conserve únicamente los elementos capaces de explicar procesos concretos.

El realismo resulta útil para comprender la centralidad de la seguridad y la soberanía: ambos Estados reforzaron fronteras, militarizaron el control migratorio y privilegiaron intereses nacionales, incluso bajo afinidad ideológica. Sin embargo, una explicación puramente realista no alcanza para analizar la cooperación técnica que sí se produjo. Por su parte, el institucionalismo ha perdido pertinencia: durante décadas, organismos regionales como la OEA, la CAN, el MERCOSUR e incluso la CELAC intentaron incidir en la agenda binacional, sin lograr efectos prácticos, lo que evidencia la debilidad del regionalismo para atender temas concretos. Por ello, el constructivismo ofrece pistas interpretativas sobre narrativas e identidades que alimentan tensiones históricas, aunque su aporte es limitado para explicar por qué, pese a las diferencias, los países terminan buscando puntos de apoyo en la cooperación pragmática. Desde una perspectiva común, la región enfrenta desafíos vinculados a la gobernanza democrática, la seguridad transnacional y la gestión de recursos estratégicos, pero también arrastra tensiones territoriales no resueltas y disputas sobre el control de la soberanía.

Por ello, al buscar marcos teóricos pertinentes para explicar las posibilidades de la relación en el siglo XXI, el funcionalismo de Mitrany ofrece claves interpretativas: la cooperación en temas técnicos constituye la vía más efectiva para mejorar el entendimiento entre Chile y Bolivia. El funcionalismo de Mitrany resulta pertinente para interpretar la relación Chile–Bolivia, pues permite comprender cómo, más allá de las tensiones soberanas, la coo-

peración técnica en ámbitos específicos asegura continuidad y pragmatismo en la gestión vecinal. En síntesis, el marco teórico más robusto conserva del realismo la noción de poder y seguridad, descarta el institucionalismo como explicación práctica, y adopta el funcionalismo para comprender por qué ambos países recurren a la cooperación pragmática. Por ello, la relación Chile–Bolivia se inscribe en un contexto latinoamericano dominado por el realismo, pero sostenida en un funcionalismo limitado que asegura continuidad en la gestión vecinal. En este contexto, las relaciones bilaterales se convierten en un laboratorio de prueba para medir la capacidad de los Estados de superar la desconfianza histórica.

Desde la perspectiva europea, Juan Carlos Pereira (2019), ha subrayado que los procesos de integración requieren no solo voluntad política, sino también mecanismos institucionales sólidos capaces de administrar la conflictividad. En Sudamérica, sin embargo, subsisten dos tensiones territoriales; unas derivadas de la guerra de Malvinas y otras, mucho más antiguas como las que derivan de la guerra del Pacífico. Estas últimas continúan condicionando la política exterior de países como Chile y Bolivia, donde la reivindicación boliviana de acceso soberano al mar se mantiene en narrativas diplomáticas, académicas y particularmente en el Estado boliviano a través del artículo 267. A continuación, se describe el capitular constitucional correspondiente:

Artículo 267.

I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo.

II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano. (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art 267).

En este esquema, el Estado de Chile no valida estas narrativas desde un punto de vista jurídico y ha resuelto desde 2018, no conversar en modo alguno sobre temas ya zanjados por la Corte Internacional de Justicia. En su momento, el presidente Sebastián Piñera señaló:

“Chile es un país que tiene un afán, una actitud y una disposición de dialogar y colaborar con todos los países del mundo, y en forma muy especial con los países vecinos, pero siempre dentro del contexto del derecho internacional, del respeto a los tratados vigentes y, por supuesto, defendiendo y protegiendo con firmeza, con fuerza y con voluntad, nuestra soberanía”, enfatizó el Presidente. (Gobierno de Chile, 1 de octubre de 2018)

En ese esquema de cosas, el primer pleito ganado por Chile en el contexto de la Corte Internacional el 2018, dio la razón a Chile. Cabe recordar que por 12 votos contra tres la Corte Internacional de Justicia decidió a favor de Chile que no había la obligación de negociar. En consecuencia, Chile debe responder al espíritu del Tratado de 1904 que delimita los territorios de Chile y Bolivia que permite, tal como se comprometió hace más de un siglo, y atender al libre tránsito de mercancías a través de territorio de Chile. Conviene aclarar, en este punto, que el fallo de 2018 reafirma que Chile no tiene obligación de negociar soberanía, aunque sí debe cumplir con el libre tránsito ya establecido en el tratado.

Respecto del Silala, segundo juicio fallado el año 2022, las definiciones concretas son, que el Silala es un río internacional y que se rige por la normativa internacional sobre la materia, esto es, por el derecho internacional consuetudinario. Asimismo, la Corte determinó que siendo el Silala un río, Chile no le debe dinero a Bolivia por el uso de las aguas. Por su parte, Bolivia es libre de dismantelar los canales y la mampostería. Sin embargo, de hacerlo, debe cumplir las normas del derecho internacional y no provocar daños al respecto.

Este último hito jurídico de 2022 es el que da inicio formal a nuestro entender a las condiciones del relacionamiento entre Chile y Bolivia durante el gobierno de Luis Arce y Gabriel Boric, que es objeto de atención de esta presentación.

Estado del arte: Bolivia¹

Tras la guerra del Pacífico, buena parte de la bibliografía tradicional boliviana ha hablado del enclaustramiento marítimo desde una narrativa de pérdida y vinculada a una causa permanente de su política exterior (Lacoste, 2015, Coloma, 2017). Aunque el país firmó el Tratado de Paz y Amistad de 1904 en La Paz, después de 23 años de tregua, consolidando la pérdida de su cualidad marítima (Cajías, 2025), dicho acuerdo fue ratificado por el Congreso boliviano en febrero de 1905 (Correa, 2017; Terceros y Alurralde, 2025). Desde entonces, la reivindicación marítima ha sido un eje constante en el discurso político boliviano a lo largo del siglo XX y XXI.

En tiempos recientes, Bolivia se alineó con el *socialismo del siglo XXI*, bajo la influencia de Hugo Chávez y, posteriormente, del Grupo de Puebla (Correa, 2020; 2025). Durante el ciclo del MAS (2006–2025), la política exterior boliviana frecuentemente priorizó sus intereses nacionales a una agenda ideológica, privilegiando vínculos con regímenes como Venezuela, Cuba, Irán o Rusia (Fundación Milenio, 2024). Este enfoque debilitó su credibilidad internacional, aisló al país de bloques regionales más modernos como la Alianza del Pacífico y redujo su capacidad de interlocución en foros multilaterales (Vizcarra, 2025).

Terminada la era de Morales, tras su renuncia en 2019 (Laserna, 2019), le siguió un gobierno de Jeanine Áñez. Durante casi un año de gobierno, las relaciones binacionales se enfocaron en los problemas de la repatriación de bolivianos a causa de la pandemia. Sin embargo, en ese período también comienza el éxodo venezolano que ingresa de manera irregular por paso no habilitado a Chile. Este tema no fue prioritario en el último período de la administración Piñera, pero sí va a tener un impacto visible inmediatamente después.

En noviembre de 2020 (Rey Cadavid, 2021), casi un año después de la debacle de Morales (Wolff, 2020), asume la primera magistratura de Bolivia, Luis Arce (2020–2025), quien buscó redefinir la política exterior sobre la base de la soberanía, la integración regional, el multilateralismo y la llamada “diplomacia de los pueblos”. Se promovió el modelo económico del *Vivir Bien*, con énfasis en la industrialización de recursos naturales —espe-

1 La investigación sobre la política exterior boliviana enfrenta limitaciones de acceso a fuentes primarias: las memorias oficiales de la Cancillería solo están disponibles hasta el período 2017–2022 y no existen repositorios actualizados. Asimismo, gran parte de la producción analítica nacional se difunde en columnas periodísticas o redes sociales, formatos poco sostenibles para un trabajo académico. En este contexto, los estudios de las fundaciones como Friedrich Ebert y Fundación Milenio son de las pocas referencias sistemáticas y verificables para sostener el análisis.

cialmente el litio—, la integración al MERCOSUR y BRICS, y la defensa de los derechos de los migrantes.

Sin embargo, Bolivia permaneció marginada de los corredores bioceánicos y su inserción internacional se vio limitada por debilidades estructurales: ausencia de una diplomacia profesionalizada, inestabilidad política, ideologización de las relaciones internacionales y desconexión tecnológica y comercial. Como efecto de estos elementos y también de crisis internas, Bolivia, a pesar de formar parte del Triángulo del Litio, no logró integrarse a cadenas globales de valor ni consolidarse como socio confiable (Fundación Milenio, 2026). El diagnóstico es que “En este contexto, la industria del litio en Bolivia se encuentra en un estado de parálisis crítica, justo cuando el mercado global experimenta una bonanza de precios sin precedentes. Para la Fundación Milenio, el país no ha logrado capitalizar esta oportunidad debido a un *“laberinto” de deficiencias estructurales, inseguridad política y un marco legal que, lejos de incentivar, asfixia la inversión.*

La politización del recurso y las disputas sobre regalías contribuyeron a frenar su desarrollo. Esta situación se reflejó en una crisis económica marcada por una inversión extranjera directa equivalente apenas al 0,1 % del total regional y un elevado riesgo país, solo superado por Haití. La escasez de dólares en el mercado formal generó fuga de capitales y dificultades para sostener subsidios a los hidrocarburos.

Las consecuencias de este rezago son claras: baja inversión, falta de acceso a tecnología e innovación, pérdida de influencia regional y una voz debilitada en foros multilaterales. Diversos analistas coinciden en señalar que Bolivia enfrenta el desafío de:

1. Profesionalizar la diplomacia,
2. Priorizar el interés nacional mediante una agenda pragmática,
3. Diversificar alianzas más allá de los bloques ideológicos y
4. Fortalecer la imagen país con estabilidad institucional y apertura económica.

Más allá de coyunturas, las limitaciones estructurales persisten: geografía adversa, altos costos de transacción bancarios, instituciones débiles y un bono demográfico desaprovechado. Estudios del BID (2020) subrayan que la diplomacia boliviana no puede desvincularse de reformas internas profundas, incluyendo seguridad jurídica, infraestructura moderna y políticas de inserción comercial.

Un aspecto importante es la denuncia que hace la Fundación Milenio (2026) respecto de las economías ilícitas. El informe de Henry Oporto y Ricardo Calla, reportan que la criminalidad transnacional se ha consolidado en una suerte de “zona de penumbra” entre la legalidad y la ilegalidad. Ello, porque clanes familiares bolivianos han entrado en conexión con el narcotráfico, particularmente, como es el caso de PCC, CJNG y el Clan del Golfo, así como las mafias europeas.

Respecto a Chile, el informe subraya que los puertos chilenos (Arica, Iquique, incluso Santiago) se han transformado en plataformas clave para el contrabando marítimo hacia Asia-Pacífico. Se documenta, por ejemplo, la incautación en Arica (2023) de 150 kg de pasta

base boliviana² destinada a Oriente Medio, y la existencia de laboratorios en Chile vinculados al CJNG mexicano. En conclusión, el estudio plantea que la criminalidad transnacional boliviana no solo afecta la seguridad interna, sino que incide directamente en la relación vecinal con Chile

En este contexto, el “enclaustramiento” boliviano en el período ha seguido siendo invocado en el período en diversos estudios y es tanto territorial como político y simbólico. En el Día del Mar de 2022, el presidente Luis Arce habló del “injusto enclaustramiento” y lo vinculó directamente con pérdidas económicas para Bolivia, estimando que el país deja de crecer alrededor de un 1% del PIB anual por los sobre costos logísticos derivados de no tener acceso soberano al mar.³

En el plano académico, el colectivo de diplomáticos (Chacón, Guzmán, Vizcarra, 2025) también lo conceptualizan como un fenómeno territorial, político y simbólico, que condiciona la política exterior y la identidad nacional.

Superar el rezago exige abandonar narrativas históricas rígidas y articular una política exterior moderna que inserte al país en la globalización. Tras el fin de la hegemonía del MAS, Bolivia enfrenta una oportunidad histórica para redefinir su papel en el sistema internacional y superar las desventajas acumuladas frente a Chile y otros actores regionales.

Los análisis recientes de Chacón, Guzmán y Vizcarra (2025) mencionan a Chile en el contexto de “vecino prioritario”.

Chile

En contraste con la trayectoria boliviana, la política exterior chilena bajo Gabriel Boric se ha articulado en torno a principios y prioridades que buscan reposicionar al país en el escenario internacional en contextos abiertos al mundo y con eje el modelo económico que tiene una continuidad desde los años ochenta.

La política exterior del gobierno de Gabriel Boric (2022–2026) se ha definido por tres principios fundamentales:

5. Respeto al derecho internacional.
6. Promoción de la democracia y los derechos humanos.
7. Responsabilidad de cooperar en el ámbito internacional.

En cuanto a prioridades, se destacan el multilateralismo, la maximización de instancias de diálogo político regional y la reafirmación del compromiso frente al cambio climático, la protección sostenible de los océanos y la conservación de la Antártica. Una singula-

2 Al cierre de este artículo, se realizó el decomiso de 108 toneladas de droga en el puerto de Arica, lo que confirma el complejo entramado del crimen organizado hacia el Pacífico. Los Tiempos. Incautan en Chile 108 toneladas de droga impregnada en madera; sospechan que la carga salió de Bolivia. Incautan en Chile 108 toneladas de droga impregnada en madera; sospechan que la carga salió de Bolivia | Los Tiempos 08-06-2026

3 *Jornada*. Arce hace votos para que Boric ponga fin al “injusto enclaustramiento” de Bolivia. Arce hace votos para que Boric ponga fin al “injusto enclaustramiento” de Bolivia - JORNADA 23 -03-2026.

ridad de este período ha sido la presidencia rotativa del Consenso de Brasilia, donde Chile impulsó iniciativas en torno al combate al crimen organizado transnacional, las migraciones y la prevención de desastres naturales. Asimismo, desde marzo de 2025, Chile asumió la Presidencia Pro Tempore de la Alianza del Pacífico, con la expectativa de concretar la adhesión de Costa Rica, reactivar diálogos ministeriales con ASEAN y finalizar la entrada en vigor del Acuerdo con Singapur.

La política exterior de Boric buscó diferenciarse de la visión tradicional de “política de Estado”, privilegiando una agenda marcada por la defensa irrestricta de los derechos humanos y el reposicionamiento internacional de Chile en el marco de gobiernos de izquierda. Entre los hitos se incluyen la ratificación del Acuerdo de Escazú, la promoción de una política “turquesa” frente al cambio climático y la incorporación de la perspectiva de género mediante una política exterior feminista. El gobierno ha enfatizado además una autonomía internacional, declarando no alineamiento ni con China ni con Estados Unidos (Bernal-Meza y González Pizarro, 2024).

Los analistas coinciden en distinguir dos fases:

- Primera fase (2022–2023): marcada por la canciller Antonia Urrejola y el despliegue inicial de la agenda del Frente Amplio.
- Segunda fase (2023–2026): caracterizada por un giro hacia mayor pragmatismo y alineación con los roles clásicos de la política exterior chilena (Álvarez, 2024).

En este marco, la presidencia Boric ha ejercido un estilo personalista, utilizando de manera amplia las prerrogativas constitucionales en política exterior, práctica que se ha intensificado respecto de sus antecesores.

Los logros recientes incluyen la visita de Estado a Brasil (abril 2025), que fortaleció vínculos estratégicos en el marco de los BRICS; la participación en la IV Reunión Ministerial China–CELAC (mayo 2025), que buscó recuperar protagonismo regional; y la presencia en las exequias de José Mujica, gesto político y humanitario valorado en la región (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025). Sin embargo, persisten contradicciones: mientras la condena a la invasión rusa en Ucrania fue clara y consensuada, la postura hacia Israel y Palestina generó tensiones internas, con declaraciones divergentes entre el presidente y su canciller (Vera Castillo, 2025).

A ello se suman errores diplomáticos que han afectado la credibilidad internacional: declaraciones imprecisas en foros multilaterales, fallas protocolares, confusiones históricas y actitudes percibidas como arrogantes en visitas oficiales. Estos episodios han proyectado una imagen de improvisación y voluntarismo presidencial, problemática en un escenario internacional multipolar donde el prestigio de Chile depende de la solidez y coherencia de su mensaje. Un efecto concreto fue el desvío de inversiones en litio hacia Argentina. La crítica académica apunta a la necesidad de evitar frivolidad y desconocimiento, promoviendo lineamientos claros, éticos y especializados (Bernal-Meza y González Pizarro, 2024).

En la relación con Bolivia, el gobierno de Boric ha mostrado un tono más pragmático que ideológico, con avances en cooperación técnica y logística: apertura del control fronterizo integrado en Pisiga (2024), eliminación de visas diplomáticas (2025), implementación

de la visa Mercosur y uso de puertos chilenos para abastecimiento energético boliviano (2024–2025). No obstante, la agenda bilateral combina progresos prácticos con conflictos históricos no resueltos, reflejando un déficit estructural en la política vecinal chilena (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2025; Interferencia, 2025).

Finalmente, la política exterior chilena hacia sus vecinos muestra luces y sombras: tensiones con Perú y Argentina (Ampuero, 2025), y relaciones complejas con Bolivia, Brasil y Paraguay. En términos comparativos, la dinámica regional parece depender más del voluntarismo presidencial que de procesos de integración institucionalizados, lo que constituye el contexto de estudio para el análisis binacional Chile-Bolivia.

Vinculación de la política exterior entre Chile y Bolivia a partir de los fallos internacionales

El fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2018, desfavorable para Bolivia, dejó al país sin una agenda clara. Para Chile, en cambio, el escenario internacional permaneció inalterado. En la práctica, Bolivia quedó excluida de la Alianza del Pacífico debido a su falta de apertura económica, los corredores bioceánicos y estabilidad institucional, confirmando así su aislamiento. Entre el fallo de 2018 y el ascenso de Luis Arce Catacora el 5 de noviembre de 2020, la comunicación presidencial fue mínima, prácticamente inexistente con el presidente Sebastián Piñera.

Con la llegada de Arce, la política exterior boliviana transitó del silencio hacia la gestión de temas prioritarios. Se buscó un giro en el discurso, pasando de la fricción histórica a un relato centrado en asuntos comerciales, de seguridad fronteriza, jurídicos y migratorios. En términos de principios, ambos países coincidieron en la necesidad de abordar con sentido práctico problemas que afectan directamente a las personas y a los territorios. De allí la atención preferente al tráfico de personas, el contrabando y el narcotráfico, fenómenos vinculados al crimen organizado transnacional que impactan caminos, puertos, ciudades y el paisaje del altiplano, por donde transita buena parte del comercio exterior boliviano.

Sin embargo, entre noviembre de 2022 y octubre de 2025, Chile y Bolivia realizaron un esfuerzo diplomático sustantivo por mejorar el diálogo. Este proceso tuvo además un trasfondo de cooperación social y cultural, reflejado en los encuentros empresariales binacionales (2021, 2022 y 2023) y, de manera destacada, en los encuentros de historiadores, científicos sociales e intelectuales de ambos países: Iquique (2023), Santa Cruz (2024) y Santiago/Chillán (2025). Estos espacios han contribuido a consolidar una agenda compartida que trasciende lo estrictamente gubernamental y abre posibilidades de integración desde la sociedad civil y la academia.

La agenda de los países 2022-2025

Tras el fallo del Silala el 1 de octubre de 2022, la entonces canciller Antonia Urrejola expresó que “La voluntad de nuestro país es, de aquí en adelante, continuar trabajando con la hermana República de Bolivia” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2022). Para Chile, el razonamiento transversal es que quiere una Bolivia estable, próspera y democrática. Esa mirada desde el lado chileno y ello viene desde la posición de la presidencia anterior y su canciller Teodoro Ribera. En este marco, en el accionar, Bolivia puede ser receptora de iniciativas chilenas, pero también ha mostrado disposición en espacios académicos y sociales significativos.

La agenda es técnica, y funciona por carriles especiales en la Cancillería chilena. La agenda pretende lo obvio: mitigar a través de la unidad de intereses evidentes entre ambos países en un contexto de inseguridad regional latinoamericano, el creciente y peligroso clima de inseguridad en las fronteras y resguardar los derechos de todas las personas que allí viven, comercian y transitan. Ello, a fin de crear una línea de trabajo compartido entre ambos países que busca resguardar derechos humanos, mitigar la pobreza y cumplir la agenda 2030 que prioriza a las personas.

Por ello, desde una perspectiva funcional y con alcance limitado, los acuerdos par-tieron con medidas de acercamiento para mejorar el Servicio Nacional de Aduanas y de los Complejos Fronterizos. Prosiguió con una mejora selectiva para mejorar el acceso a un visado de trabajo de bolivianos en Chile que eliminó el cobro de arancel para los nacionales bolivianos (agosto 2024), y concluyó con mejoras del ACE 22 en octubre de 2024 (SUBREI, 2025) a fin de:

(...) promover la integración económica regional y una política comercial más inclusiva, a fin de garantizar que los beneficios del comercio y la inversión se compartan de manera más amplia, teniendo un impacto positivo en el crecimiento económico, en la diversificación de nuestra canasta exportadora y en la reducción de la desigualdad. Para eso, ha sido fundamental sumar nuevos capítulos en los acuerdos económicos comerciales, promoviendo su uso en negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

Esperamos con Bolivia poder avanzar en esta materia para mejorar la competitividad de las MiPymes y abrir nuevas oportunidades para aquellas exportadoras lideradas por mujeres”, comentó la subsecretaria chilena Claudia Sanhueza. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

Por último, la agenda se ocupa de un tema urgente para los dos países, esto es la circulación de personas en las fronteras a través de la reconducción de migrantes de terceros países.

Al respecto, se definió que:

En el caso de Chile, si Carabineros o el Ejército encuentra a un ciudadano boliviano o de un tercer país dentro de la zona de 10 km desde la frontera hacia el interior del territorio nacional, esta persona será derivada a personal de PDI para que lo entregue a la policía boliviana y retorne a ese país, previo registro biométrico”. (Gobierno de Chile, 20 dic, 2024).

A esto se sumó un acuerdo de cooperación orientado al control del contrabando y un tercer instrumento destinado a regular el tránsito de personas que habitan en zonas aledañas a la frontera. Es fundamental subrayar que la ausencia de control en estas rutas coincide con los espacios donde se concentran fenómenos como el tráfico de personas, el contrabando y el narcotráfico. En consecuencia, se trata de territorios atravesados por el crimen organizado transnacional, que impacta a caminos, puertos, ciudades y el conjunto del altiplano, por donde circula cerca del 80 % del comercio exterior boliviano.

Si bien el tema de las reconducciones afecta particularmente a Chile, resulta evidente que un mínimo de sentido común exige detener el tránsito irregular en las zonas andinas si lo que se busca es contrarrestar el crimen organizado en los propios territorios. En este marco, el apoyo de Bolivia a las reconducciones constituye un beneficio mutuo, pues apunta a reducir la circulación de personas sin control, transformando un problema que dejó de ser estrictamente nacional en un desafío compartido por ambos Estados.

Trayectoria del relacionamiento binacional

Entre los años 2022 y 2025, las relaciones de estado han fluido por vertientes convergentes y animadas por mejorar el relacionamiento vecinal. El año 2022, particularmente y hasta el mes diciembre, el principal tema en la Cancillería de Chile fue la resolución final del tema Silala. En el mes de abril de 2022 se designó de Cónsul General en Bolivia al embajador Fernando Velasco Parada, con lo cual, y durante todo el resto de la administración Boric ha habido un interlocutor oficial con quien sostener el diálogo. En el mes de octubre, destaca la presencia de la canciller Antonia Urrejola, en la inauguración de la II Reunión del Consejo Empresarial Chile-Bolivia, actividad realizada en la Sede de la Sociedad de Fomento Fabril en Santiago, y cuyo objetivo es servir de instancia de diálogo y cooperación entre los empresarios chilenos y bolivianos. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2022).

Para poder avanzar en nuestros esfuerzos de colaboración en materias que tienen un profundo impacto, económico, comercial y social, resulta imprescindible profundizar el conocimiento real y las convergencias entre dos países hermanos, como lo son Bolivia y Chile, afirmó la Canciller durante la sesión de apertura. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2022, parr. 2)

En paralelo, la segunda preocupación que se proyecta a través de la plataforma de noticias del Ministerio de Relaciones Exteriores es la cuestión migratoria. Ese año, y en plena pandemia aún, a través de territorio boliviano llegaron a la frontera con Chile una numerosa cantidad de migrantes venezolanos y colombianos que entraron por paso no habilitado al territorio chileno. Por ello es que terminado el pleito por el tema del Silala, la primera ocupación binacional fue esa. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023).

En el año 2023, se observa un despliegue de la agenda de los dos países. En el mes de enero de 2023, Chile dispuso que, a partir del mes de febrero, el segundo de uno de los dos pasos fronterizos más importantes entre los dos países, Chungará-Tambo Quemado, extiende su horario de atención diario hasta las 19:30 h; en tanto que el de Colchane-Pisiga hasta las 19:00 h. Esta atención preferente, suma un gesto diplomático en marzo, esta vez promovido por el nuevo Canciller chileno, Alberto Van Klaveren en el homenaje a dos jóvenes bolivianos que formaron parte de los más de sesenta casos de ciudadanos extranjeros identificados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en 2003 y la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura en 2011, como víctimas extranjeras de la represión en Chile.

Días después, en el Complejo Fronterizo de Colchane, y en el marco de los compromisos adquiridos durante una Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos Bolivia-Chile, se llevó a cabo una reunión técnico-operativa para analizar el combate al tráfico ilícito de

drogas en la zona fronteriza que ambos países comparten. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023).

La reunión estuvo presidida por el Cónsul General de Chile en La Paz, Embajador Fernando Velasco, y por el Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, Jaime Mamani.

En mayo de 2023, la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Gloria de la Fuente, expuso los ejes de trabajo de la Política Exterior Feminista, elaborado por la Cancillería, en el Segundo Encuentro del Grupo Bolivia-Chile: “Mujeres construyendo hermandad vecinal desde un enfoque feminista”. Esta es la primera de dos conversaciones sobre la materia con Bolivia, la segunda se dará en enero de 2024. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Durante el año 2023, una de las ocupaciones reiteradas de ambos gobiernos fue el tema de la seguridad fronteriza. Al respecto, una delegación de la Cancillería llegó a Iquique el 12 de julio para participar de una reunión entre Chile y Bolivia con el fin de abordar acciones conjuntas en materia de seguridad y otros temas de interés común.

En el encuentro estuvieron presentes el subsecretario del Interior, Manuel Monsalve; el cónsul general de Chile en La Paz, embajador Fernando Velasco; el director general de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior, embajador Rodrigo Donoso; el director de Fronteras y Límites, Carlos Dettleff, entre otras autoridades. La delegación boliviana fue encabezada por el ministro de Gobierno, Carlos Eduardo del Castillo. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

“Asuntos como el contrabando, la trata de personas, los autos robados y también controlar de mejor manera la migración irregular fueron los ejes centrales de este encuentro, que no se daba desde hace muchos años”, sostuvo el embajador Fernando Velasco. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023, párr. 3).

Una semana después, esta vez en Santiago, la Subsecretaria Gloria de la Fuente, insistiría ante el Cónsul General de Bolivia en Chile, José Pinelo, en el mismo tema al cual se agrega un segundo asunto, el interés de avanzar en la modernización del Acuerdo de 1957 de la Concesión del Oleoducto Arica-Sica Sica, junto con explorar alternativas para el transporte de crudo que pasan por la ciudad de Arica. Este oleoducto pasa exactamente por el medio de la ciudad de Arica y reviste riesgos urbanos en la actualidad. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

En agosto de 2023, la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Gloria de la Fuente, acompañada del viceministro de Comercio Exterior e Integración de Bolivia, Benjamín Blanco, visitaron la maestranza de ferrocarriles del Estado, ocasión en la que la Gerente General del tren Chinchorro-Poconchile (tramo chileno del tren Arica-La Paz), Yuny Arias, explicó el funcionamiento del tren, sus avances y proyectos. A la fecha, de esta conversación no ha habido avances concretos en estas materias.

El 13 y 14 de septiembre de 2023, la subsecretaria de Relaciones Exteriores de Chile, Gloria de la Fuente, y el viceministro de Comercio Exterior e Integración de Bolivia, Benjamín Blanco, inauguraron, en Arica, la XV reunión del Comité de Frontera e Integración. Esta es la máxima instancia de diálogo entre los dos países y no se reunía desde el año 2017.

El objetivo de esta reunión es buscar la facilitación y coordinación fronteriza mediante la formulación de medidas que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercaderías a través de la frontera común, así como proyectos de desarrollo fronterizo. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023).

Para la subsecretaría chilena:

El Comité de Frontera e Integración es clave para el conjunto de materias que nos unen como dos países que comparten una extensa frontera y que van en directo beneficio de la calidad de vida de nuestros pueblos. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023, párr. 2)

Esta reunión, sin duda marca el tono subsecuente de la relación. Ello, porque tras el encuentro se realizó un comunicado conjunto en el que se destacó la elaboración de un plan de trabajo con cuestiones aduaneras, controles fronterizos integrados, lucha contra el contrabando, infraestructura vial y fronteriza, migraciones, salud, riesgos y atención de desastres, entre otros asuntos. El acta de la XV Reunión del Comité de Frontera e Integración Chile-Bolivia (2023) destaca el Plan Maestro de Inversión de Pasos Fronterizos que apunta cuestiones de facilitación e infraestructura y la habilitación de nuevos hitos de conectividad. En lo aduanero, se acordó reactivar una mesa de trabajo y el intercambio de información y documentación.

Lo propio ocurre en relación a los canales de comunicación entre los servicios del agro, la subcomisión de migraciones y la subcomisión de temas policiales, una de las subcomisiones con mayor actividad desde el año 2022 a la fecha. En cuanto a la Subcomisión de desastres, se acordó “incorporar las

ciudades limítrofes en criterios de actuación y asistencia humanitaria”. En tanto que, en materia sanitaria, la preocupación estuvo orientada a establecer coordinaciones para avanzar en la construcción de protocolos para enfermedades como tuberculosis, VIH/SIDA, chagas y sífilis. Por último, las partes acordaron avanzar en la estandarización de los flujos turísticos, rutas.

A continuación de esta reunión, siguieron otras dos en Santiago, entre el Canciller Alberto van Klaveren y el Ministro de Gobierno Eduardo del Castillo sobre el Combate al Crimen Organizado (15/09/2023) y otra de una Comisión Mixta de Estupefacientes y Delitos Conexos entre Chile y Bolivia (26/10/2023). (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023).

Ese año termina con una donación de parte de Chile a Bolivia para combatir los incendios forestales que están afectando a ese país. Entre los elementos donados, que fueron gestionados por la CONAF y SENAPRED, destacaron cascos, pantalones y camisas ignífugas, guantes, raciones de alimentos, agua mineral, entre otros dirigida a Santa Cruz de la Sierra en un avión de la Fuerza Aérea de Chile. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023). Ahora que “Bolivia necesita nuestro apoyo lo mínimo que podemos hacer es tenderles la mano”, afirmó la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Gloria de la Fuente. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023, párr. 3).

El año 2024, algo menos nutrido que el 2023, exhibe continuidad en los temas. Chile se pliega al Parlamento Andino en abril y asiste a la conversación sobre materias de seguridad y crimen organizado transnacional, en el que participa Bolivia. El 26 de junio, muestra preocupación por el movimiento de tropas en la sede de gobierno y solidariza con el presidente Arce condenando lo que se atribuyó a un intento de golpe de Estado. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

El 2 de julio de 2024, nuevamente y el marco de la III Conferencia Ministerial de Políticas Exteriores Feministas, en Ciudad de México, la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Gloria de la Fuente, sostuvo una serie de encuentros bilaterales con líderes de las delegaciones de Alemania, Canadá y Colombia, además de la canciller de México, Alicia Bárcena, y Bolivia, Celinda Sosa. Una semana después, se realizó la LXIV Cumbre de Jefes de Estado y Estados Asociados del Mercosur y señala que “es una plataforma esencial para la integración; instancia en la que se reafirmó la presencia de Chile como país asociado”. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

Probablemente la reunión más relevante del año se realizó el 26 de agosto de 2024, entre la canciller (s) Gloria de la Fuente y el viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Elmer Catarina, con quien abordó materias relacionadas con el control de flujos migratorios, seguridad y defensa, integración fronteriza, complementación económica y energética, asuntos consulares, entre otros temas de mutuo interés. En ese contexto, las autoridades acordaron activar los grupos de trabajo binacionales: Grupo de Trabajo Binacional Proyecto Reversa del Oleoducto Sica Sica; XVI Comité de Frontera e Integración, en La Paz; Mesa de Recursos Hídricos Compartidos; Comisión demarcadora de Límites (instancia regular de trabajo); Reunión técnica en materia de Complementación Económica, como preparatoria para la Reunión de la Comisión Administradora del ACE22, que reuniría en 2025; Comisión Mixta de Cultura, y la XIII Comisión Mixta de Drogas. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

Por ello, en el mes de noviembre de 2024, el viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Elmer Catarina, junto con el Director Nacional de Fronteras y Límites de Chile, Carlos Dettleff, encabezaron la XVI Reunión del Comité de Frontera e Integración entre Chile y Bolivia, que se llevó a cabo en la ciudad de La Paz por primera vez desde 2011.

Al encuentro asistieron también el viceministro de Gestión Consular e Institucional de Bolivia, Fernando Raúl Pérez, así como el cónsul general de Chile en La Paz, embajador Fernando Velasco, y el cónsul general de Bolivia en Chile, José Pinelo. Además, en la reunión, que se llevó a cabo durante dos días, participaron una amplia delegación de cada uno de los países, que incluyó a funcionarios de diversos ministerios, servicios y municipios de Arica e Iquique. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

En esta instancia se reunieron las comisiones de trabajo en materia de facilitación fronteriza (y las subcomisiones de controles integrados, temas aduaneros, temas fito y zoonosanitarios, migraciones, temas policiales y lucha contra el contrabando) y de desarrollo fronterizo (con las subcomisiones de riesgos y atención de desastres, salud, turismo y transporte). En el discurso inaugural, las autoridades de ambos países coincidieron en la importancia de este mecanismo y destacaron las reuniones que han tenido lugar en los últimos meses, que demuestran la voluntad política de ambos gobiernos por profundizar la relación bilateral. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

El año 2024, concluye con la que sería la última gestión de la ministra del Interior chilena Carolina Tohá respecto de Bolivia. El 20 de diciembre, el canciller Alberto van Klaveren participó de la firma de tres convenios entre Chile y Bolivia, en una ceremonia celebrada en el Palacio de La Moneda y en la que participó el Ministro de Gobierno del país vecino, Eduardo Del Castillo. En la instancia se sellaron el Acuerdo Interinstitucional de Cooperación Migratoria, con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y su Protocolo Adicional; el Acuerdo de Cooperación contra el Contrabando, con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y el Ministerio de Hacienda; y el Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo, con el Ministerio de Relaciones Exteriores. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024).

El año 2025, muestra una creciente atención por los temas de seguridad fronteriza, temas migratorios, cuestiones de carácter local, cultural y de género. Uno de los hitos más importantes del año, ha sido es el anuncio del cierre de DIREMAR en marzo en el contexto de la conmemoración del Día del Mar de Bolivia. La Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima, creada el 2011 para la recopilación de antecedentes histórico jurídicos para el emplazamiento a Chile ante la Corte Internacional como labor prioritaria, no estaba a la vista de ninguno de los entendidos. (Trigo, 2025). En la ceremonia, el discurso del presidente Luis Arce concluía sin embargo con un aviso: “Con estas decisiones ingresaremos en una nueva etapa en la relación con Chile (...) en la que nuestro derecho por obtener una salida al mar seguirá siendo el tema más importante” (Infobae, 2025, párr. 3), enfatizó el mandatario.

La respuesta de Chile, a este anuncio se da en abril de 2025, cuando los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, asisten a una reunión extraordinaria de la Comisión Mixta de Límites Chile-Bolivia, la primera en 27 años. Esta comisión es un órgano de trabajo técnico creado en 1942 y que tiene como función la demarcación del límite común entre ambos países. La reactivación de esta Comisión obedece a la necesidad de actualizar la demarcación del límite común, al existir hitos en malas condiciones y por la necesidad de densificar algunos sectores con nuevos hitos. Al respecto, en la instancia se acordó efectuar la medición y mantenimiento de 18 hitos en el sector de Colchane-Pisiga, uno de los puntos más relevantes del límite entre Chile y Bolivia. La reunión fue liderada por los respectivos presidentes de las comisiones de Límites, de Chile, Samy Hawa Arellano, y de Bolivia, Marissa Castro Magnani. Asimismo, contó con la participación del viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Elmer Catarina, y del cónsul general de Chile en La Paz, Fernando Velasco. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025).

Quizás uno de los hitos más importantes del año no sea diplomático, sino comercial. Se trata de la activación de la ruta aérea por la línea de aviación estatal boliviana BOA desde el mes de mayo y que reconecta con línea aérea de bandera boliviana a ambos países. Tan relevante como lo anterior, fue la reunión del Consejo de Ministros del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina, iniciativa que busca avanzar en la ejecución de la interconexión eléctrica entre sus países miembros: Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025). La reunión contó con la presencia del viceministro de Electricidad y Energías Renovables de Bolivia, Jesús Márquez; del presidente de la Empresa Nacional de Electricidad de Bolivia, Ariel Sandy; del embajador de Perú en Chile, Peter Camino, y del director general de Transformación Productiva, Integración Física y Servicios de la Comunidad Andina, Alberto Lora. Esta es la primera instancia sectorial reunida

en Chile con perspectiva regional concreta en un área común y que involucra a otros países de la región.

Terminamos este estudio con dos hitos. La visa MERCOSUR impulsada por ambos países y que no funciona para el caso de chilenos en Bolivia, y sí para fundamentalmente los temporeros agrícolas en Chile. Cabe recordar que en Bolivia viven aprox. 5.000 chilenos, mientras que, en Chile, casi 160 mil bolivianos. Hoy resulta una odisea sacar documentación de residencia en Bolivia y respecto de sacar cédula de identidad, este es un trámite francamente infernal en ambos países.

El segundo hito, la reunión del XVII Comité de Frontera e Integración Chile Bolivia que este año se realizó en la ciudad de Arica en el mes de julio, y la visita del presidente del Senado chileno a Bolivia, Manuel José Ossandón; la primera visita de un integrante del poder legislativo chileno acompañando al Canciller Van Klaveren con motivo del Bicentenario de Bolivia el 6 de agosto, ocasión en que el ministro tuvo la oportunidad de dialogar con el Mandatario boliviano, a quien saludó en nombre del presidente Gabriel Boric Font por el aniversario del país quien se excusó de asistir por la tragedia minera de El Teniente. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025).

Tabla 1.
Hitos del relacionamiento vecinal Chile–Bolivia (2022–2025)

Año	Eventos principales
2022	- Resolución final del caso Silala en la CIJ (octubre). - Designación de Fernando Velasco Parada como Cónsul General en Bolivia (abril). - II Consejo Empresarial Chile–Bolivia en Santiago, con participación de la canciller Antonia Urrejola (octubre). - Migración irregular de venezolanos y colombianos vía Bolivia hacia Chile, tema prioritario tras el fallo del Silala.
2023	- Extensión de horarios en pasos fronterizos Chungará–Tambo Quemado y Colchane–Pisiga (febrero). - Homenaje a dos jóvenes bolivianos víctimas de la represión en Chile (marzo). - Reunión técnico-operativa sobre drogas en Colchane (marzo). - Encuentro “Mujeres construyendo hermandad vecinal” sobre Política Exterior Feminista (mayo). - Reunión en Iquique sobre seguridad fronteriza (julio). - Reunión en Santiago sobre oleoducto Arica–Sica Sica (julio). - Visita conjunta a maestranza de ferrocarriles (agosto). - XV Comité de Frontera e Integración en Arica (septiembre). - Reunión sobre crimen organizado (septiembre). - Comisión Mixta de Estupefacientes (octubre). - Donación chilena para incendios forestales en Bolivia (diciembre).

2024	- Encuentro “Mujeres construyendo hermandad vecinal” sobre Política Exterior Feminista (enero). - Chile se pliega al Parlamento Andino (abril). - Solidaridad con Arce ante intento de golpe (junio). - III Conferencia Ministerial de Políticas Exteriores Feministas en México (julio). - LXIV Cumbre del Mercosur (julio). - Reunión bilateral sobre migración, seguridad y economía (agosto). - XVI Comité de Frontera e Integración en La Paz (noviembre). - Firma de tres convenios en La Moneda: cooperación migratoria, contra el contrabando y tránsito vecinal (diciembre).
2025	- Cierre de DIREMAR en Bolivia (marzo). - Reunión extraordinaria de la Comisión Mixta de Límites (abril). - Activación de ruta aérea BOA entre Chile y Bolivia (mayo). - Consejo de Ministros del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (mayo).- Implementación de la visa MERCOSUR (julio). - XVII Comité de Frontera e Integración en Arica (julio). - Visita del presidente del Senado chileno a Bolivia en el Bicentenario (agosto).

Elaboración propia en base a comunicados oficiales, actas de reuniones, notas de prensa. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2022–2025).

Reflexiones finales

El regionalismo sudamericano atraviesa hoy una etapa de marcada debilidad en comparación con décadas anteriores. Los foros latinoamericanos prácticamente han perdido vigencia, y los ajustes en las relaciones bilaterales suelen estar dominados por tensiones más que por instancias de cordialidad. Este deterioro guarda relación con la situación internacional en general, caracterizada por fragmentación y multipolaridad.

En el caso de Chile y Bolivia, la dinámica es particular. Ambos países arrastran el peso de dos conflictos bélicos: la guerra contra la Confederación Perú–boliviana, (1836–1839) y la guerra del Pacífico (1879–1881), en las cuales Chile resultó vencedor. En la última, como señala Cajías (2025), Bolivia perdió su cualidad marítima, reivindicación que aún persiste en su agenda política bajo la demanda de un territorio soberano.

El problema más serio entre ambos Estados radica en la utilización de la memoria histórica y en el irredentismo boliviano, que no ha cedido pese al paso de los años y a las derrotas en instancias internacionales: primero ante la Sociedad de las Naciones en 1920 y, más recientemente, ante la Corte Internacional de Justicia en 2018 y 2022, que demuestran una vocación chilena permanente por el uso de las instancias del derecho para resolver las disputas con Bolivia. Estas derrotas, anticipadas incluso por diplomáticos bolivianos (Lon-

garic y Aparicio)⁴, han reforzado la persistencia de un conflicto simbólico y político que condiciona la relación bilateral, que proyecta sus efectos en el escenario regional.

Agenda binacional y percepciones de secretismo

En el último tiempo, diversos analistas en ambos países han descrito la situación de la agenda binacional entre Chile y Bolivia como un relacionamiento marcado por tintes de “secretismo” (Vizcarra, 2024). Este calificativo, aplicado a una relación históricamente excepcional, no solo sorprende, sino que invita a la reflexión sobre la naturaleza y los alcances de la cooperación bilateral.

Durante el gobierno de Gabriel Boric, ambos países —con un impulso inicial de Chile— han buscado avanzar en entendimientos en diversas áreas. Sin embargo, el balance evidencia desafíos en términos de coherencia, rigurosidad y profesionalismo. Existe conciencia compartida de que el período de confrontación impuesto por la administración de Evo Morales ha concluido y que las sociedades enfrentan cuestiones urgentes que requieren soluciones prácticas. Sin embargo, las nubes aparecen recurrentemente durante los días 23 de marzo durante toda la administración de Luis Arce, día en que se conmemoró sistemáticamente el Día del Mar. Con todo, las agendas de los Estados lograron sobreponerse a estos hitos y dar un nuevo impulso a la agenda.

Tres elementos resultan centrales en esta agenda:

1. La relación comercial, fortalecida por la mayor densidad otorgada al ACE 22 y respecto de la cual la Subsecretaría de Relaciones Exteriores de Chile trabajó arduamente para mejorar los términos de intercambio con Bolivia.
2. Los intereses de la zona fronteriza andina, que afectan profundamente a ambos países y demandan un intercambio constante de información. Asunto que trató de verse a través de diversas reuniones binacionales, al igual que en el caso de la relación comercial, con la salvedad que aquí no solo participaron las cancillerías sino otros organismos de los dos países.
3. El tema migratorio y las reconducciones, que requieren un análisis detallado por sus implicancias internacionales, donde se repite la dinámica de ampliar los interlocutores de los dos países.

En particular, lo clave en los dos últimos aspectos es que, si Bolivia permite el tránsito por su territorio de personas provenientes de terceros países a través de pasos no habilitados hacia Chile, el problema deja de ser exclusivamente chileno y se convierte en un desafío compartido. Se trata de cuestiones de seguridad que no pueden ventilarse de manera superficial en la prensa, pues involucran delitos de diversa índole —como robo de vehículos, contrabando y tráfico de personas— que afectan directamente la estabilidad de la frontera, la seguridad de las poblaciones y un largo etc. de delitos asociados al crimen organizado transnacional.

4 Urgente.bo. Longaric pregunta a Rodríguez por qué no negociaron con Chile por el Silala. <https://www.urgente.bo/noticia/longaric-pregunta-rodriguez-por-que-no-negociaron-con-chile-por-el-silala> 14.02.2020.

En este contexto, corresponde a la sociedad civil recuperar el diálogo, revisar qué aspectos pueden mejorarse y contribuir desde la perspectiva de mejores prácticas. Ello implica pensar en el comercio, en la seguridad de las exportaciones y, finalmente, acompañar los esfuerzos en favor del bienestar concreto de las poblaciones y de ambos países.

No obstante, los niveles de contacto entre Chile y Bolivia evidencian déficits institucionales significativos. En el caso de Bolivia, la rotación constante de cargos en la Cancillería —con cambios de ministros y funcionarios año tras año— refleja la ausencia de una agencia gubernamental sólida, formada y permanente en materia internacional. Durante el gobierno de Luis Arce se han sucedido dos cancilleres. Chile cambió una vez. Sin embargo, en el caso boliviano se trató de figuras sin formación especializada en relaciones internacionales. La situación es aún más crítica en los viceministerios de áreas políticas, migratorias y económicas, donde la rotación fue mayor. Esta inestabilidad dificulta el relacionamiento interpersonal y la construcción de vínculos de Estado a Estado.

Un segundo aspecto pendiente es la definición de metas estratégicas: ¿integrar o cooperar? Ese es el dilema central y suele verse atajado por el recuerdo histórico permanente de la pérdida del litoral. Es cierto que los avances recientes han sido relevantes, especialmente tras la presidencia de Evo Morales y la excepcionalidad del gobierno de Jeanine Áñez (oct.2019-nov. 2020), al focalizar los intereses en las necesidades inmediatas de la población. Sin embargo, en ese interregno Bolivia ha quedado fuera de los corredores de integración sudamericanos, cuestión vital para su crecimiento y para la consolidación de una inserción regional más equilibrada, bajo argumentaciones que en ningún caso equilibran la balanza respecto del tema histórico que Bolivia mantiene políticamente vigente durante la administración de Luis Arce.

En materia de seguridad, en Bolivia no se termina de entender el tema de las re-conducciones firmado entre Tohá y Del Castillo. Se piensa que el problema es chileno. Sin embargo, el asunto es jurídicamente complejo ya que no se cuenta con Venezuela para el diálogo; Chile no tiene relaciones con Venezuela desde enero de 2025 y las personas están entrando a través de la frontera chileno boliviana. ¿Qué hacer con eso? La evidencia demuestra que la presencia de militares en la zona alivia la situación, pero el costo de ello, sin el apoyo de Bolivia, es extraordinario.

Un asunto que vemos con preocupación es la escasa atención efectiva a los problemas del oleoducto Sica Sica que atraviesa la ciudad de Arica y que además mantiene un terreno eriazo de 3,5 hectáreas ubicado en la intersección de avenida Diego Portales y Alejandro Azolas, para fines vinculados al oleoducto y operaciones energéticas. Aquí hay que considerar dos temas prioritarios:

1. A pesar de que el espacio nunca ha sido utilizado y se ha convertido en un “punto negro” urbano. En este marco, observamos una negligencia de parte de la política exterior chilena.
2. Esto genera tensiones locales porque el terreno está en una zona estratégica y en medio de la ciudad literalmente, pero permanece eriazo, sin aportar ni a la integración ni al desarrollo urbano.

El caso del *terreno boliviano* en Arica se ha convertido en un símbolo de las asimetrías y contradicciones de la relación bilateral, donde acuerdos históricos se mantienen vigentes, aunque carezcan de utilidad práctica. El intento de vincular este espacio con la agenda energética quedó inconcluso: el relacionamiento iniciado en 2022 para tratar el oleoducto permanece sin resolución tres años después. Bolivia solicitó evaluar un ajuste en la entrada de hidrocarburos, pero la gestión quedó “en evaluación”, sin avances concretos.

Para Bolivia, el suministro de hidrocarburos es esencial. Los camiones cisterna recorren rutas terrestres que atraviesan desniveles de entre 0 y 4.000 metros en apenas cinco horas, lo que implica riesgos de accidentes carreteros y ausencia de garantías medioambientales para un país cuya matriz energética depende del diésel que ingresa como carga en tránsito por la costa chilena.

El problema, se relaciona con la falta de una política clara por parte del Estado chileno. En pleno siglo XXI, mantener a Arica como ciudad receptora de combustibles en el área urbana sin una infraestructura moderna y segura resulta insostenible. Este es quizás el tema que deberá abordarse con mayor interés y urgencia en las próximas administraciones de Chile y Bolivia, pues involucra tanto la seguridad energética como la estabilidad de la relación bilateral.

Un apunte teórico necesario desde Chile respecto de la supuesta victimización permanente de Bolivia respecto del tema marítimo. Las lecturas de Claudio Coloma (2012), Molina y otros (2014) y Pablo Lacoste (2015), no las únicas al respecto por cierto sobre la relación Chile–Bolivia, se construyeron en un contexto dominado por la judicialización de la demanda marítima, la victimización boliviana y el choque irreconciliable de principios diplomáticos. Sin embargo, tras los fallos de la Corte Internacional de Justicia en 2018 y 2022, esa matriz interpretativa ha quedado obsoleta. Aun cuando hoy siguen existiendo voces en Bolivia sobre la demanda de soberanía, y se alimentan, existe un consenso sobre que este tema no es judicializable nuevamente.

En efecto, la estrategia de judicialización perdió vigencia, la victimización se debilitó como recurso central y la irreconciliabilidad absoluta se relativizó en la práctica, pues ambos Estados lograron sostener un acercamiento funcional en áreas técnicas y logísticas en años recientes.

Tabla 2.
Elementos a considerar para el análisis entre Bolivia y Chile 2022 y 2025

Tema	Descripción
Regionalismo sudamericano	Etapa de debilidad, foros latinoamericanos en retroceso, relaciones bilaterales dominadas por tensiones más que cordialidad.

Peso histórico	Dos guerras (Confederación Perú–Boliviana y Guerra del Pacífico). La pérdida marítima de Bolivia sigue siendo eje de su política exterior (Cajías, 2025).
Memoria e irredentismo	Uso de la memoria histórica y persistencia del irredentismo boliviano, reforzado por derrotas en instancias internacionales (Sociedad de Naciones, CIJ 2018 y 2022).
Agenda binacional	Calificada como marcada por “secretismo” (Vizcarra, 2024), reflejando déficits de transparencia y profesionalismo.
Ejes de la agenda	1. Relación comercial (ACE 22). 2. Intereses de la zona fronteriza andina. 3. Migración y reconducciones.
Déficits institucionales en Bolivia	Rotación constante de cancilleres y viceministros sin formación especializada, lo que dificulta vínculos estables.
Dilema estratégico	¿Integrar o cooperar? Bolivia fuera de corredores de integración sudamericanos, limitando su inserción regional.
Problemas de seguridad	Reconducciones migratorias sin coordinación plena, ausencia de Venezuela en el diálogo, costos extraordinarios de militarización fronteriza.
Oleoducto Sica Sica (Arica)	Terreno eriazos de 3,5 hectáreas convertido en “punto negro” urbano, símbolo de asimetrías y contradicciones bilaterales.
Victimización marítima	Ha perdido vigencia tras los fallos de la CIJ (2018, 2022). La judicialización quedó obsoleta y la irreconciliabilidad absoluta se relativizó en la práctica.

Elaboración propia.

Conclusiones

De este modo, el período 2022–2025 permite extraer conclusiones relevantes y que sintetizan los principales aprendizajes y los desafíos de la relación bilateral:

1. En lo político y estratégico de la relación binacional emerge con claridad que el mayor desafío es la construcción de confianza es indispensable y debe emprenderse con visión de largo plazo, pensando en las nuevas generaciones. Este es el mayor desafío para ambas políticas exteriores.

2. A nivel general, queda en evidencia que durante el período 2022–2025 se demostró que la relación bilateral ya no se explica por la popularidad presidencial ni por la influencia disruptiva de terceros actores, sino por la capacidad de ambos gobiernos de administrar la conflictividad histórica mediante cooperación pragmática.
3. Desde una perspectiva operativa, es también un hecho que el acercamiento funcional en áreas técnicas y logísticas ha permitido sostener diálogo pese al mantenimiento de las tensiones simbólicas.
4. En lo operativo, el desafío central consiste en gestionar la superación de la memoria histórica como obstáculo. Esto significa que, más allá de los símbolos y narrativas del pasado —como la reivindicación marítima—, la relación bilateral debe orientarse hacia una agenda pragmática. Esa agenda debe priorizar:
 - Comercio: mejorar el intercambio bajo marcos como el ACE 22, con reglas claras y beneficios tangibles.
 - Seguridad fronteriza: coordinar acciones contra contrabando, trata de personas y migración irregular, que son problemas compartidos y no exclusivos de un país.
 - Bienestar de las poblaciones: impulsar proyectos de infraestructura, salud y conectividad que impacten directamente en las comunidades fronterizas.
5. A futuro, el período estudiado enseña que la política exterior chilenoboliviana requiere tres condiciones básicas para consolidar un entendimiento sostenible:
 - Profesionalización: formar y mantener equipos diplomáticos especializados en relaciones vecinales, capaces de dar continuidad técnica más allá de los ciclos políticos. Esto implica capacitación, estabilidad en los cargos y generación de conocimiento aplicado.
 - Estabilidad institucional: reducir la rotación de autoridades en la Cancillería boliviana y asegurar estructuras permanentes de coordinación bilateral. Sin instituciones sólidas, cualquier avance queda expuesto a la improvisación y al voluntarismo presidencial.
 - Metas estratégicas claras: definir objetivos comunes y medibles —por ejemplo, mejorar la facilitación fronteriza, diversificar el comercio, coordinar seguridad transnacional— que permitan evaluar avances y sostener la cooperación en el tiempo.

Bibliografía

- Agramont-Lechín, D. (Coord.) (2026). *Política exterior de Bolivia: 40 años de desafíos, y una agenda para un nuevo ciclo*. Friedrich-Ebert-Stiftung. La Paz.
- Álvarez Fuentes, G. (2024, octubre). *Resistencias al cambio en política exterior: Chile ante el nuevo ciclo político. Orden global y regional*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/21492.pdf>
- Ampuero, R. (2025, 19 de agosto). La política exterior comienza en las zonas extremas. *El Líbero*. <https://ellibero.cl/tribuna/la-politica-exterior-comienza-en-las-zonas-extremas/>
- Bianculli, A. C. (2024). *América Latina en el nuevo escenario internacional: ¿qué espacio hay para el regionalismo y la cooperación regional?* Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (136), 89–110. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.89>
- Bernal-Meza, R., & González Pizarro, S. (2023). Chile one year into the government of Gabriel Boric: Foreign policy and international relations in a new political period. En P. Birle & C. Zilla (Eds.), *Trends in Latin American international relations* (pp. 249–265). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781032696980-19>
- Brito, J. I. (2025, 4 de junio). *Boric y la política exterior: ser y parecer*. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/opinion/columnistas/boric-y-la-politica-exterior-ser-y-parecer>
- Burgoa, R. & Alurralde, Amanda. (2025). El derecho marítimo de Bolivia y la narrativa chilena: desmontando mitos. *Revista Ciencia y Cultura*, 29(54), 25-41. (30 de junio). <https://doi.org/10.35319/rcyc.2025541371>
- Cajías de la Vega, Fernando. (2025). Bolivia: la construcción del Estado y de la nación en 200 años de historia. Cambios y continuidades. *Revista Ciencia y Cultura*, 29(54), 11-22. 30 de junio de 2025. <https://doi.org/10.35319/rcyc.2025541370>
- Chacón, Gonzalo, Guzmán Escobari, Andrés, Viscarra, Javier, et al. (2025). Lineamientos para una política exterior de Bolivia en el Bicentenario. *Revista Análisis e Investigaciones*, 21, 45–68. (15 de marzo). <https://doi.org/10.5281/zenodo.1234567>
- Coloma Rojas, C. (2017). Las relaciones entre Chile y Bolivia tras el anuncio del gobierno boliviano de demandar a Chile ante un tribunal internacional. *Revista Política y Estrategia*, (119), 131-169. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i119.115>
- Correa Vera, L. (2016). La política exterior plurinacional de Bolivia al “desnudo”. *Seguridad y Sociedad*, 6 (13), 30–35. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). <https://www.ieepp.org>
- Correa Vera, L., & Salas Maturana, A. (2017). Bolivia en 1904. ¿Por qué firma el Tratado con Chile? *Revista Política y Estrategia*, (130), 13-55. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i130.128>
- Correa Vera, L. (2025). La integración boliviana en el contexto regional del siglo XXI: Politización, pragmatismo y transformación estratégica. *Revista Política y Estrategia*,

- (145), 61-86. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i145.1109>
- El Espía Global. (2025, 6 de julio). *La política exterior de Boric: la banda del adiós. El Libertino* (sátira política de El Líbero). <https://ellibero.cl/el-libertino/la-politica-exterior-de-boric-la-banda-del-adios/>
- Ensignia, J. (2024, 13 de abril). *Una discreta política exterior: un balance preliminar. El Desconcierto*. <https://eldesconcierto.cl/2024/04/13/una-discreta-politica-exterior-un-balance-preliminar>
- Fundación Milenio (2026, 2 de febrero) El Diario: Estancamiento imposibilita explotar el litio en el país. En <https://fundacion-milenio.org/el-diario-estancamiento-imposibilita-explotar-el-litio-en-el-pais>
- Gaete Vidal, R. (2025, 1 de agosto). *Política exterior y nuevo orden mundial*. OpinionGlobal. <https://www.opinionglobal.cl/politica-exterior-y-nuevo-orden-mundial/>
- Gamboa Rocabado, F. (2025, agosto). *Las fallas estructurales en la política exterior boliviana: una evaluación*. Inmediaciones. <https://inmediaciones.org/las-fallas-estructurales-en-la-politica-exterior-boliviana-una-evaluacion/>
- Garip, P. (2024, 16 de septiembre). *Gabriel Boric's unlikely legacy. Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/gabriel-borics-unlikely-legacy/>
- Infobae. (2025, 23 de marzo). *Luis Arce propuso abrir una “nueva etapa” en las relaciones bilaterales con Chile por la reclamación marítima*. Infobae. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de Infobae América Latina. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/03/23/luis-arce-propuso-abrir-una-nueva-etapa-en-las-relaciones-bilaterales-con-chile-por-la-reclamacion-maritima/>
- Inter-American Development Bank (IDB), Office of Evaluation and Oversight. (2020). *Country program evaluation: Bolivia, 2016–2020* (RE-545-1). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Country-Program-Evaluation-Bolivia-2016-2020.pdf>
- Interferencia. (2025, 24 de marzo). *Bolivia anuncia una nueva etapa en las relaciones con Chile con el reclamo marítimo como eje central*. Interferencia. <https://interferencia.cl/articulos/bolivia-anuncia-una-nueva-etapa-en-las-relaciones-con-chile-con-el-reclamo-maritimo-como>
- Laborde, A. (2023, 20 de julio). *Boric y su política exterior: la grieta que separa a Chile del sector duro de la izquierda latinoamericana. El País*. <https://elpais.com/chile/2023-07-20/boric-y-su-politica-exterior-la-grieta-que-separa-a-chile-del-sector-duro-de-la-izquierda-latinoamericana.html>
- Laserna, R. (2019, 5 de diciembre) “No Fue Golpe de Estado”. *La Razón*. Recuperado el 27 de marzo de 2020 de http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/golpe-animal-politico_0_3270272959.html .

- Lacoste, P. (2015). *Enclaustramiento de Bolivia y visión del otro: nueva mirada a los orígenes de la Guerra del Pacífico*. *Cuadernos de Historia*, (43), 109–132. <https://doi.org/10.4067/S0719-12432015000200005>
- Longaric, K. (2024, 2 de marzo). *Política exterior que aísla y empobrece a Bolivia*. *Opinión, El Deber*. https://eldeber.com.bo/edicion-impresa/politica-exterior-que-aisla-y-empobrece-a-bolivia_358547/
- Malamud, C. (2010). *Populismos latinoamericanos: Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Madrid: Ediciones Nobel.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. En A. Saiz Arnaiz, M. Morales-Antoniazzi & J. I. Ugartemendia (Eds.), *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea* (pp. 55–84). Valencia: IVAP, MPI, UPV y UPF
- MacLean-Abaroa, R. (2024, 31 de diciembre). *De rodillas frente a Chile* [Columna de opinión]. *Brújula Digital*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://brujuladigital.net/opinion/de-rodillas-frente-a-chile>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, 13 de septiembre). Chile y Bolivia se reúnen en Comité de Frontera e Integración. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/chile-y-bolivia-se-reunen-en-comite-de-frontera-e-integracion/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2022, 24 de octubre). *Para Chile, el seguir estrechando nuestros lazos bilaterales con Bolivia es una de nuestras prioridades*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/minrel/sala-de-prensa/para-chile-el-seguir-estrechando-nuestros-lazos-bilaterales-con-bolivia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, 31 de enero). *Chile y Bolivia efectúan visita al paso Chungará–Tambo Quemado*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-y-bolivia-efectuan-visita-al-paso-chungara-tambo-quemado/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, 29 de marzo). *Canciller participa en homenaje a estudiantes bolivianos ejecutados por la dictadura*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-participa-en-homenaje-a-estudiantes-bolivianos-ejecutados-por-la>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, 26 de mayo). *Subsecretaria Gloria de la Fuente expone sobre Política Exterior Feminista en el Segundo Encuentro del Grupo Bolivia-Chile*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/subsecretaria-gloria-de-la-fuente-expone-sobre-politica-exterior-feminista>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, 12 de julio). *Chile y Bolivia sostienen reunión de alto nivel para abordar materias de seguridad*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-y-bolivia-sostienen-reunion-de-alto-nivel-para-abordar-materias-de-seguridad>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, 26 de octubre). *Chile y Bolivia celebraron la XII Reunión de la Comisión Mixta de Estupefacientes y Delitos Conexos*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://minrel.gob.cl/chile-y-bolivia-celebraron-la-xii-reunion-de-la-comision-mixta-de>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024, 18 de abril). *Chile organiza reunión para fortalecer los esfuerzos regionales en la lucha contra el crimen organizado*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-organiza-reunion-para-fortalecer-los-esfuerzos-regionales-en-la-lucha-contr-el-crimen-organizado>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024, 8 de julio). *Subsecretaria participa en la LXIV Cumbre de Jefes de Estado y Estados Asociados del Mercosur y señala que “es una plataforma esencial para la integración”*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/subsecretaria-participa-en-la-lxiv-cumbre-de-jefes-de-estado-y-estados>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia & Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. (2024, 21–22 de noviembre). *Acta final de la XVI Reunión del Comité de Integración y Fronteras Bolivia–Chile*. La Paz. Recuperado 28 de agosto de 2025, <https://www.difrol.cl/integracion-fisica-y-facilitacion-fronteriza/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024, 26 de agosto). *Canciller (s) Gloria de la Fuente se reúne con el viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-s-gloria-de-la-fuente-se-reune-con-el-viceministro-de>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024, 22 de noviembre). *Chile y Bolivia realizan su XVI Reunión del Comité de Frontera e Integración*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-y-bolivia-realizan-su-xvi-reunion-del-comite-de-frontera-e-integration>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024, 20 de diciembre). *Canciller participa de la firma de convenios entre Chile y Bolivia*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-participa-de-la-firma-de-convenios-entre-chile-y-bolivia/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. (2025, 23 de julio). *Chile y Bolivia avanzan en acuerdos clave para su convivencia fronteriza*. Cancillería de Bolivia. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2025/07/23/22060/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2025, 25 de abril). *Subsecretaria destaca la participación de Chile como país invitado de honor en la próxima Feria Internacional del Libro de Santa Cruz de la Sierra*. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/subsecretaria-destaca-la-participacion-de-chile-como-pais-invitado-de-honor>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2025, 14 de julio). *Canciller inaugura reunión del Consejo de Ministros del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina*. Recupera-

- do el 27 de agosto de 2025, de <https://www.minrel.gob.cl/canciller-inaugura-reunion-del-consejo-de-ministros-del-sistema-de>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia & Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. (2025, 21–22 de julio). *Acta final de la XVII Reunión del Comité de Integración y Fronteras Chile–Bolivia*. Arica Recuperado de <https://www.difrol.cl/integracion-fisica-y-facilitacion-fronteriza/>
- Mitrany, D. (1943). *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*. London: Royal Institute of International Affairs
- Molina, M., Bitar, S., Gazmuri, J., Jeff, L., Fernández, G., Brockmann, R., & Molina, F. (2014) *Cuadrar el círculo: las propuestas de solución al conflicto entre Chile y Bolivia*. Lom, Santiago.
- Oporto, Henry, y Calla, Ricardo. (2026). Economías ilícitas y criminalidad transnacional en Bolivia: la “zona de penumbra” entre legalidad e ilegalidad. Informe Fundación Milenio, Serie Análisis N° 41. Mayo. 17 pp.
- Oporto, H. (2024). *Bolivia y Rusia: relaciones asimétricas y alineamiento geopolítico* (Serie Análisis N° 37). Fundación Milenio. 44 pp.
- Peñaranda U., R. (2024, 22 de diciembre). “*Bolivia de rodillas*”: Dos especialistas y un excanciller critican acuerdo migratorio con Chile. Brújula Digital. Recuperado el 27 de agosto de 2025, de <https://www.brujuladigital.net/politica/2024/12/22/bolivia-de-rodillas-dos-especialistas-y-un-excanciller-critican-acuerdo-migratorio-con-chile-41224>
- Pereira, J. C. (2009). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (2ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Pereira, J. C. (2013). *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*. Barcelona: Ariel.
- Rey Cadavid, S. (2021). ¿Del renacer al declive? Pugna sociocultural en la Bolivia contemporánea. *Análisis Político*, 34 (101), 144-172. Publicación electrónica del 12 de julio de 2021. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96566>
- Schenoni, L., & Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, (291), 66–79.
- Trigo, M. S. (2025, 24 de marzo). *Arce plantea una “nueva etapa” en la relación con Chile y cierra la oficina de reivindicación marítima*. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/03/24/arce-plantea-una-nueva-etapa-en-la-relacion-con-chile-y-cierra-la-oficina-de-reivindicacion-maritima/>
- Urgente.bo. (2020, 14 de febrero). Longaric pregunta a Rodríguez por qué no negociaron con Chile por el Silala. <https://www.urgente.bo/noticia/longaric-pregunta-rodriguez-por-que-no-negociaron-con-chile-por-el-silala>
- Vera Castillo, J. (2025, 9 de junio). *Política exterior: aciertos recientes, contradicción impropia ya*. *Cooperativa Opinión*. <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/re>

laciones-exteriores/politica-externor-aciertos-recientes-contradiccion-impropia-ya/2025-06-09/191356.html

Viscarra Valdivia, J. (2024, 28 de diciembre). *Un sospechoso secretismo rodea los acuerdos con Chile. Mirada pública*, Brújula Digital. <https://brujuladigital.net/opinion/un-sospechoso-secretismo-rodea-los-acuerdos-con-chile/>

Viscarra Valdivia, J. (2025, 28 de junio) *La diplomacia del aislamiento*, Visión 360. Periodismo Global. La diplomacia del aislamiento | Visión 360

Wolff, J. (2020). El turbulento fin de una era en Bolivia: elecciones disputadas, el derrocamiento de Evo Morales y el comienzo de una transición hacia un futuro incierto. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40 (2), 163-186. Publicación electrónica 26 de agosto de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000105>

LA GEOINFORMACIÓN COMO INSUMO ESTRATÉGICO EN EL TERRITORIO CHILENO ANTÁRTICO: LINEAMIENTOS TERRITORIALES PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL ESTADO*∞

JUAN CARLOS PASTENE•

RESUMEN

La Antártica se ha consolidado como un espacio de relevancia estratégica creciente por la convergencia entre gobernanza internacional, presencia estatal, producción científica y cambio climático, factores que incrementan la incertidumbre y elevan el costo del error en la decisión pública. En el caso chileno, esta condición se expresa en un marco jurídico-político actualizado y en un entramado institucional donde confluyen conducción político-diplomática, operación logística, investigación científica y producción geoespacial. Sin embargo, el problema contemporáneo no radica en la ausencia de datos, sino en la dificultad para convertir información territorial dispersa en evidencia comparable, trazable e interoperable para sostener decisiones coherentes sobre infraestructura crítica, continuidad operativa, seguridad, cumplimiento ambiental y coordinación interagencial. Este artículo propone un marco territorial-estratégico para comprender la geoinformación como infraestructura de decisión del Estado en el Territorio Chileno Antártico. Mediante una revisión analítico-conceptual orientada a la decisión pública, examina funciones estratégicas de la geoinformación, identifica desafíos de articulación institucional, escalas y trazabilidad, e incorpora dos casos operacionales breves. Se concluye que fortalecer capacidades de geoinformación es una condición para robustecer la gobernanza territorial y mejorar la decisión pública en un contexto de complejidad institucional, climática y geopolítica.

Palabras clave: Territorio Chileno Antártico; geoinformación; interoperabilidad; cambio climático; gobernanza territorial.

* El escrito es parte de la investigación "Geoinformación y cambio climático en la Antártica: implicancias territoriales y estratégicas para Chile", Código C-2026, financiado por el Concurso ANEPE 2026, convocado por el Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

• M.Sc. in Governance of Risk and Resources y Ph.D. in Geography de la Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Analista en el Instituto Geográfico Militar de Chile (IGM) e Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Licenciado en Geografía y Geógrafo de la Universidad de Concepción. Diplomado en Sistemas de Información Geográfica de la Universidad de Chile. Diplomado en Toma de Decisiones Complejas para el Ámbito Público y Privado de la ANEPE. Diplomado en Estudios Polares de la Universidad Complutense de Madrid. jpastene@igm.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3576-9333>

∞ Fecha de recepción: 230326 - Fecha de aceptación: 080626.

GEOINFORMATION AS A STRATEGIC INPUT IN THE CHILEAN ANTARCTIC TERRITORY: TERRITORIAL GUIDELINES FOR STATE DECISION-MAKING

ABSTRACT

Antarctica has become an increasingly strategic domain due to the convergence of international governance, state presence, scientific activity and climate change, factors that increase uncertainty and raise the cost of error in public decision-making. In Chile's case, this condition is expressed through an updated legal-policy framework and an institutional setting in which political-diplomatic steering, logistics, scientific research and geospatial production converge. The contemporary problem, however, is not the absence of data, but the difficulty of transforming dispersed territorial information into comparable, traceable and interoperable evidence to support coherent decisions on critical infrastructure, operational continuity, safety, environmental compliance and inter-agency coordination. This paper proposes a territorial-strategic framework to understand geoinformation as an infrastructure for State decision-making in the Chilean Antarctic Territory. Through an analytic-conceptual review oriented to public decision processes, it examines the strategic functions of geoinformation, identifies challenges related to institutional articulation, scale and traceability, and incorporates two brief operational cases. The paper concludes that strengthening geoinformation capacities is a necessary condition for reinforcing territorial governance and improving public decision-making in a context of institutional, climatic and geopolitical complexity.

Key words: *Chilean Antarctic Territory; geoinformation; interoperability; climate change; territorial governance.*

A GEOINFORMAÇÃO COMO INSUMO ESTRATÉGICO NO TERRITÓRIO CHILENO ANTÁRTICO: DIRETRIZES TERRITORIAIS PARA A TOMADA DE DECISÃO DO ESTADO

RESUMO

A Antártica consolidou-se como um espaço de relevância estratégica crescente em razão da convergência entre governança internacional, presença estatal, produção científica e mudanças climáticas, fatores

que ampliam a incerteza e elevam o custo do erro nas decisões públicas. No caso chileno, essa condição se expressa em um marco jurídico-político atualizado e em um arranjo institucional no qual convergem condução político-diplomática, operação logística, pesquisa científica e produção geoespacial. O problema contemporâneo, contudo, não reside na ausência de dados, mas na dificuldade de transformar informação territorial dispersa em evidência comparável, rastreável e interoperável para sustentar decisões coerentes sobre infraestrutura crítica, continuidade operacional, segurança, cumprimento ambiental e coordenação interagencial. Este artigo propõe um marco territorial-estratégico para compreender a geoinformação como infraestrutura de decisão do Estado no Território Chileno Antártico. Por meio de uma revisão analítico-conceitual orientada aos processos decisórios públicos, examina funções estratégicas da geoinformação, identifica desafios de articulação institucional, escalas e rastreabilidade, e incorpora dois casos operacionais breves. Conclui-se que fortalecer capacidades de geoinformação constitui condição necessária para robustecer a governança territorial e aprimorar a decisão pública em um contexto de complexidade institucional, climática e geopolítica.

Palavras-chave: Território Chileno Antártico; geoinformação; interoperabilidade; mudança climática; governança territorial.

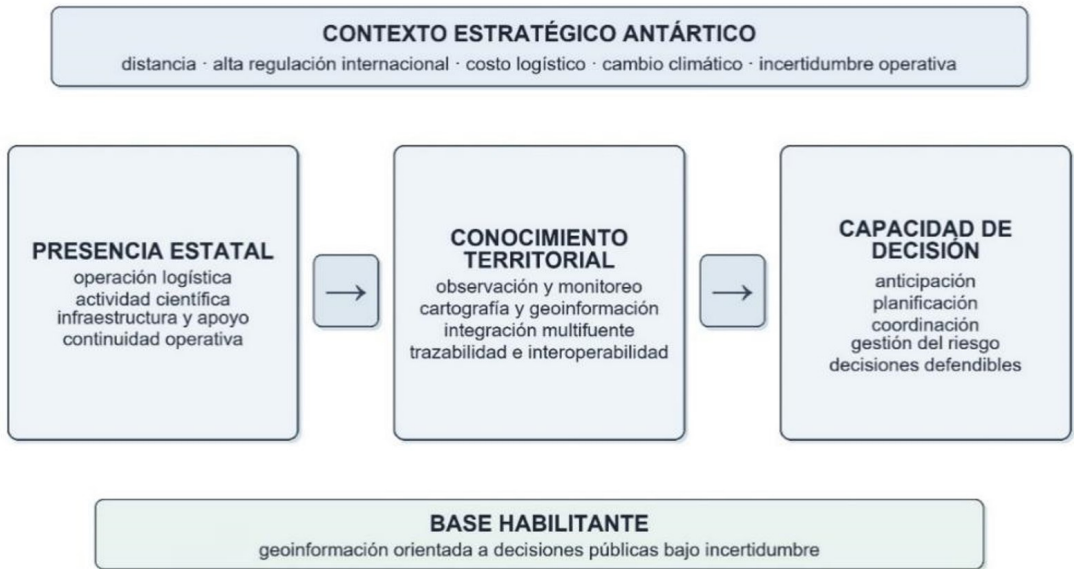
Introducción

La Antártica ha dejado de ser interpretada únicamente como un espacio remoto de interés científico para consolidarse como un ámbito en el que convergen gobernanza internacional, presencia estatal, logística crítica, producción de conocimiento y cambio climático. En el marco del Sistema del Tratado Antártico, esta centralidad no se expresa necesariamente como disputa abierta, sino como una exigencia sostenida de presencia efectiva, continuidad operativa, desempeño institucional verificable y capacidad para producir y movilizar evidencia en condiciones de cooperación regulada y creciente escrutinio internacional (Dodds, 2012; Dodds et al., 2017; Hemmings, 2017; Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-a; Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-b). Más que un “vacío periférico”, la Antártica puede entenderse hoy como un espacio densamente gobernado, en el que legalidad ambiental, cooperación científica, obligaciones de información y capacidad estatal co-determinan legitimidad y margen de acción.

Esta centralidad también puede leerse en clave geopolítica y geoeconómica. Sin traducirse necesariamente en competencia abierta, la Antártica se inserta en dinámicas contemporáneas donde conectividad, proyección logística, capacidad científica, acceso a información estratégica y posicionamiento en regímenes de gobernanza internacional adquieren creciente relevancia para los Estados (Dodds et al., 2017; Hemmings, 2017). En ese marco, la geoinformación no solo contribuye a describir el territorio, sino también a sostener presencia verificable, anticipación, coordinación y capacidad de respuesta en un espacio donde la proyección estatal depende cada vez más de activos informacionales, infraestructura de apoyo y desempeño institucional consistente.

En este escenario, el territorio adquiere una relevancia estratégica específica. No constituye un mero soporte físico de actividades, sino una condición material y operativa que define accesibilidad, restringe movilidad, delimita ventanas de acción e impone costos y riesgos a la decisión pública. Desde una perspectiva jurídico-política, además, la Antártica no puede reducirse al solo Sistema del Tratado Antártico entendido en sentido estricto, pues el llamado derecho antártico comprende un conjunto más amplio de normas, principios y arreglos institucionales (internacionales y domésticos) que regulan las actividades humanas en el continente y sus mares circundantes (Ferrada, 2024). Bajo esta lógica, conocer, representar y documentar el territorio de manera trazable deja de ser una tarea meramente técnica y pasa a formar parte de la propia gobernanza antártica. La Figura 1 resume esta relación entre presencia estatal, conocimiento territorial y capacidad de decisión.

Figura 1. Relación presencia-conocimiento territorial-capacidad de decisión en el Territorio Chileno Antártico.



Elaboración propia, en base a la relación analítica entre variables desarrollada en el artículo.

A ello se suma un elemento decisivo. El cambio climático actúa como multiplicador de incertidumbre en sistemas polares, pues sus efectos inciden sobre accesibilidad, seguridad de rutas, estabilidad de infraestructura, ocurrencia de eventos extremos y confiabilidad de supuestos operacionales construidos a partir de series históricas relativamente estables (IPCC, 2019, 2021, 2022; Chown et al., 2022). En términos estratégicos, ello incrementa la variabilidad interanual, reduce predictibilidad y eleva el costo del error, obligando a tomar decisiones con información imperfecta y en contextos de mayor complejidad. La literatura sobre decisión pública bajo incertidumbre muestra que, en escenarios de este tipo, adquieren especial relevancia la integración de información, el análisis de alternati-

vas, la comparación de escenarios y la coordinación interinstitucional sostenida (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019).

Esta problemática se inscribe en un marco jurídico-político recientemente fortalecido. El Estatuto Chileno Antártico, la Política Antártica Nacional vigente y el Plan Estratégico Antártico 2026-2030 articulan una lógica de continuidad, coordinación y proyección estatal, mediante instrumentos que vinculan principios generales, prioridades estratégicas y ejecución quinquenal del quehacer antártico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024, 2025). Más que un ajuste normativo, esta actualización expresa un esfuerzo por proyectar la acción del Estado frente a exigencias ambientales, institucionales, geopolíticas y crecientemente tecnológicas, en un contexto donde conectividad, interoperabilidad y capacidad de gestión de información adquieren mayor relevancia para la decisión pública (Ferrada, 2021).

Pese a estos avances, persiste un desafío estructural: la dificultad de transformar información territorial dispersa (científica, logística, ambiental, normativa y operacional) en conocimiento utilizable, comparable y oportuno para decisiones coherentes. La brecha principal no radica en la ausencia de datos, sino en fragmentación, heterogeneidad de estándares, desajustes de escala y trazabilidad insuficiente para integrar evidencia multifuente dentro de procesos decisionales reproducibles (ISO, 2003; Williamson et al., 2003). En consecuencia, el problema central del artículo consiste en determinar cómo fortalecer la capacidad del Estado para decidir en el Territorio Chileno Antártico bajo condiciones de complejidad institucional, territorial y climática.

Sobre esa base, el artículo sostiene que la geoinformación, entendida como sistema de integración, interoperabilidad y trazabilidad multifuente, constituye un insumo estratégico para mejorar anticipación, planificación y coherencia interinstitucional en el Territorio Chileno Antártico (ISO, 2003; Star & Griesemer, 1989; Williamson et al., 2003). Su objetivo es proponer un marco territorial-estratégico para comprender la geoinformación como infraestructura de decisión del Estado, delimitando sus funciones estratégicas, identificando desafíos de articulación institucional, escalas y trazabilidad, e incorporando dimensiones emergentes vinculadas a gobernanza tecnológica, inteligencia artificial y resiliencia informacional. Metodológicamente, se desarrolla una revisión analítico-conceptual orientada a la decisión pública, apoyada en dos casos operacionales breves (infraestructura crítica y contingencia marítima) para ilustrar decisiones de alto costo y requerimientos mínimos de información. En términos generales, el análisis muestra que fortalecer capacidades de geoinformación no constituye un complemento técnico del quehacer antártico, sino una condición para mejorar gobernanza territorial, continuidad operativa y robustez decisional bajo incertidumbre.

1. La Antártica Chilena en el marco de la seguridad y defensa

Comprender el Territorio Chileno Antártico desde la seguridad y la defensa no implica reducirlo a una lógica militar ni desplazar el peso de la ciencia, la cooperación o la protección ambiental. Supone, más bien, reconocer que se trata de un espacio donde la continuidad operativa, la resiliencia institucional y la capacidad de decisión adquieren valor estratégico bajo condiciones extremas de distancia, estacionalidad, costo logístico y alta regulación internacional (Hemmings et al., 2012; Buzan et al., 1998). En este tipo de entornos, la seguridad se relaciona crecientemente con la capacidad del Estado para gestionar

riesgos, sostener funciones críticas, coordinar actores diversos y operar con trazabilidad en escenarios donde una falla de información, de sincronización o de anticipación puede producir efectos desproporcionados.

Desde esa perspectiva, la Antártica chilena constituye un ámbito de interés nacional en el que convergen presencia efectiva, legitimidad internacional, operación logística, responsabilidad ambiental y producción de conocimiento. Estas dimensiones no actúan por separado, sino que se refuerzan mutuamente en la proyección estatal sobre un espacio remoto y de alto costo operativo. Sostener presencia y operación es condición práctica para mantener capacidades científicas, cumplir compromisos y proyectar continuidad institucional en un entorno donde la logística constituye un limitante estructural (Hemmings et al., 2012). Al mismo tiempo, bajo el Sistema del Tratado Antártico y su Protocolo Ambiental, la legitimidad internacional no depende solo de declaraciones, sino de ciencia, cooperación, cumplimiento normativo, transparencia y desempeño verificable (Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-a; Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-b; Ferrada, 2012; Hemmings et al., 2012).

Esta dimensión no es solo jurídica o logística, sino también político-estratégica. En un entorno donde la legitimidad internacional se sustenta crecientemente en capacidad científica, cooperación, conectividad y desempeño verificable, la información territorial adquiere valor no solo para operar mejor, sino también para sostener presencia estatal creíble y capacidad de proyección en un espacio de creciente sensibilidad geopolítica y geoeconómica. Desde esta perspectiva, la geoinformación no solo mejora la operación, sino que contribuye a convertir presencia física en presencia estatal verificable, coordinada y estratégicamente defendible.

Esta exigencia se vuelve más nítida cuando se observa la dimensión práctica de la acción estatal. Decisiones sobre rutas, abastecimiento, evacuación, asistencia, emplazamiento y mantención de infraestructura, transporte de personal o continuidad de campañas dependen de información territorial actualizada y de coordinación entre actores con mandatos distintos, temporalidades diversas y responsabilidades complementarias. En ese marco, la seguridad y la defensa, entendidas en sentido amplio, se vinculan con la posibilidad de reducir exposición, anticipar contingencias y sostener operación segura y coherente bajo incertidumbre climática y operacional (COMNAP, 2024; IPCC, 2021; Chown et al., 2022). La falla de una ruta, la interrupción de soporte logístico o la pérdida de continuidad de un activo crítico pueden tener consecuencias que exceden lo técnico, afectando presencia, reputación, cumplimiento y capacidad de respuesta del Estado.

En Chile, esta problemática se circunscribe en una arquitectura jurídico-política que ha adquirido mayor densidad en los últimos años. El Estatuto Chileno Antártico, la Política Antártica Nacional vigente y el Plan Estratégico Antártico 2026-2030 configuran una secuencia de conducción que articula principios, prioridades y ejecución quinquenal del quehacer antártico del Estado (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024, 2025). En esta perspectiva, la cuestión estratégica no es únicamente “estar” en Antártica, sino sostener capacidades institucionales coherentes y verificables para operar, decidir y coordinarse en el tiempo.

La acción antártica del Estado depende, además, de un entramado institucional en el que convergen conducción político-diplomática, logística, investigación científica y produc-

ción geoespacial. La experiencia nacional muestra que esta articulación existe en ámbitos concretos, como el apoyo logístico a la investigación, la producción cartográfica y toponímica, la hidrografía y la circulación de información útil para planificación y cumplimiento. Sin embargo, también revela que la coordinación requiere referencias compartidas, criterios de trazabilidad y marcos mínimos de interoperabilidad para sostener decisiones de alto costo con continuidad y defendibilidad institucional. En un entorno donde la información se vuelve parte de la capacidad estratégica del Estado, esta articulación ya no puede entenderse como un soporte auxiliar, sino como una condición de proyección y continuidad (ISO, 2003; Star & Griesemer, 1989; Williamson et al., 2003).

En consecuencia, el vínculo entre seguridad, defensa y geoinformación no es accesorio. En ambientes extremos, la presencia es también informacional, pues un Estado presente es aquel capaz de conocer, representar, monitorear y proyectar su acción territorial con continuidad, verificabilidad y capacidad de actualización. Esa presencia informacional habilita decisiones sobre qué hacer, cuándo, dónde y con qué nivel de riesgo, y constituye una condición para reducir fricción interinstitucional, fortalecer aprendizaje acumulativo y sostener acción pública en un dominio sometido a variabilidad climática, exigencias de cooperación internacional y creciente escrutinio sobre el desempeño estatal. Desde esta perspectiva, la geoinformación no solo acompaña la acción del Estado en la Antártica chilena, sino que contribuye a hacerla más coherente, trazable y estratégicamente sostenible (Marchau et al., 2019; Williamson et al., 2003).

2. Territorio, información y decisión: una aproximación conceptual

Para situar la geoinformación como insumo estratégico en el Territorio Chileno Antártico, resulta necesario precisar tres nociones que con frecuencia se utilizan de manera implícita: territorio, información y decisión, pero que en contextos extremos adquieren una densidad operativa particular. El propósito de esta sección es construir un marco de lectura aplicable a la decisión pública en un entorno donde la distancia, la variabilidad ambiental, la fragmentación institucional y el alto costo del error obligan a vincular de manera más estrecha conocimiento territorial, coordinación y acción estatal (Dodds, 2012; Hemmings et al., 2012; Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019).

2.1. Territorio como condición estratégica de operación y gobernanza

El territorio no debe entenderse como un simple soporte físico ni como un escenario neutro sobre el cual se despliegan decisiones previamente definidas. En la Antártica, el territorio es simultáneamente una materialidad con restricciones y oportunidades, un espacio regulado por marcos de gobernanza y un ámbito configurado por prácticas estatales de presencia, infraestructura, movilidad, observación y producción de conocimiento (Dodds, 2012; Hemmings et al., 2012). Esta triple condición es particularmente relevante en un entorno donde relieve, hielo, accesibilidad, exposición costera, meteorología y baja redundancia logística inciden directamente en la posibilidad misma de actuar.

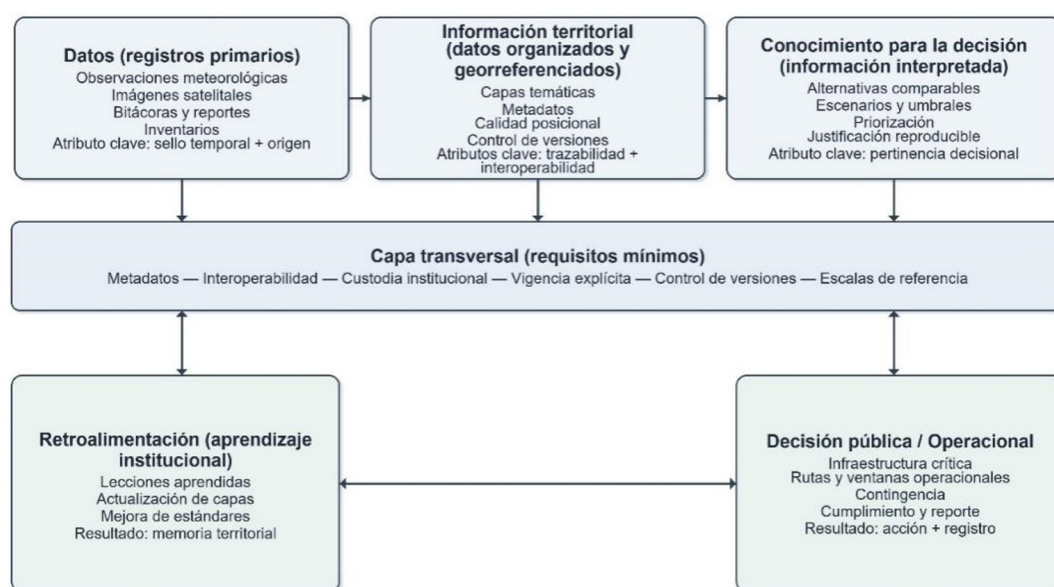
Desde una perspectiva estratégica, ello implica que el territorio funciona como condición de operación, pues define qué es posible, cuándo, dónde y con qué nivel de riesgo. Por esta razón, sostener presencia no equivale solo a desplegar recursos, sino a sostener un sistema de conocimiento territorial que permita planificar, ajustar decisiones y acumular aprendizaje institucional en el tiempo. En ambientes altamente variables, la continuidad

de ese conocimiento, en términos de actualización, comparabilidad y trazabilidad, forma parte de la capacidad estatal para operar de manera segura, coordinada y consistente con sus compromisos (Marchau et al., 2019).

2.2. De datos dispersos a información territorial utilizable

En la práctica pública, la mera disponibilidad de datos no garantiza mejores decisiones. Entre la producción de registros primarios y la adopción de una decisión existe una secuencia de transformación que no siempre se logra completar de manera satisfactoria. Los datos pueden consistir en observaciones meteorológicas, imágenes satelitales, inventarios de infraestructura, bitácoras logísticas, reportes técnicos o levantamientos de terreno; sin embargo, solo adquieren utilidad estratégica cuando se organizan, contextualizan y referencian espacialmente de manera que permitan describir relaciones relevantes del territorio. Es en ese tránsito cuando los datos se convierten en información territorial y, posteriormente, en conocimiento para la decisión.

Figura 2. Arquitectura mínima de geoinformación orientada a la decisión pública: de datos a conocimiento, con trazabilidad e interoperabilidad.



Elaboración propia, basada en principios de infraestructura de datos espaciales, interoperabilidad y metadatos (ISO, 2003; Williamson et al., 2003).

La diferencia no es menor. La información territorial útil no solo representa localizaciones o atributos; debe ser capaz de responder preguntas concretas de planificación, gestión y operación. Esto exige atributos que con frecuencia fallan cuando la información se produce de manera fragmentada, como la trazabilidad respecto de origen, fecha, método y responsables; estándares que permitan comparabilidad; interoperabilidad para integrar fuentes diversas; y pertinencia decisional, es decir, capacidad efectiva para alimentar procesos de evaluación, priorización o coordinación (ISO, 2003; Williamson et

al., 2003). En la Antártica, además, esta transformación se encuentra atravesada por una dificultad adicional: la escala. Muchas decisiones se toman en escalas locales (sitio, ruta, bahía, base), pero deben justificarse o coordinarse en escalas superiores, asociadas a programas, corredores logísticos, áreas reguladas, reportabilidad o planificación nacional. Cuando no existe una lógica multiescalar capaz de articular esos niveles, aparecen desajustes entre evidencia disponible y nivel decisional, generando fricción, demoras o pérdida de consistencia entre la operación inmediata y la proyección estratégica (Marchau et al., 2019). La Figura 2 sintetiza esta arquitectura mínima de transformación desde datos dispersos hacia conocimiento territorial utilizable, bajo condiciones de trazabilidad e interoperabilidad.

2.3. Decisión pública bajo incertidumbre: coordinación, riesgo y robustez

Decidir en Antártica supone actuar bajo incertidumbre estructural. Las restricciones de acceso, la dependencia logística, la variabilidad meteorológica, la exposición a eventos extremos, la limitada conectividad y la sensibilidad del entorno reducen el margen para el error y obligan a operar con información incompleta o cambiante. En estas condiciones, una decisión puede ser técnicamente correcta y, sin embargo, resultar inviable operativamente; o bien puede resolver una necesidad inmediata, pero generar inconsistencias con compromisos ambientales, capacidades disponibles o exigencias de coordinación entre instituciones. La decisión pública, por tanto, no depende únicamente de contar con información, sino de disponer de mecanismos que permitan integrarla, evaluarla y movilizarla de manera coherente entre actores diversos (Hemmings et al., 2012; Marchau et al., 2019).

Bajo este enfoque, la calidad de la decisión no se mide solo por su eficacia inmediata, sino por su capacidad para reducir incertidumbre relevante, explicitar supuestos, comparar alternativas, sostener continuidad institucional y articular mandatos distintos dentro de una lógica común de acción (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019). Aquí la información territorial cumple una función decisiva, pues opera como lenguaje compartido que permite acordar qué se considera válido, con qué escala, bajo qué vigencia y con qué límites. La literatura reciente muestra, además, que la brecha entre evidencia disponible e impacto efectivo en gobernanza no se cierra automáticamente con mayor producción científica, sino que requiere mecanismos de síntesis, comunicación, trazabilidad y transferencia para que la mejor evidencia disponible sea comprendida, comparada y utilizada oportunamente en instancias de gestión y decisión (Hughes et al., 2023; Chown et al., 2024; Yermakova et al., 2024).

Para traducir esta discusión al plano aplicado, conviene distinguir entre tipos recurrentes de decisión pública en el quehacer antártico chileno y los requerimientos mínimos de información territorial que cada una demanda. La Tabla 1 sintetiza esta relación y muestra que la calidad de la decisión depende menos de la cantidad de datos disponibles que de su adecuación al problema, al horizonte temporal y al contexto institucional en que debe decidirse.

Tabla 1. Decisiones operacionales recurrentes y requerimientos mínimos de geoinformación: escala, frecuencia de actualización y trazabilidad.

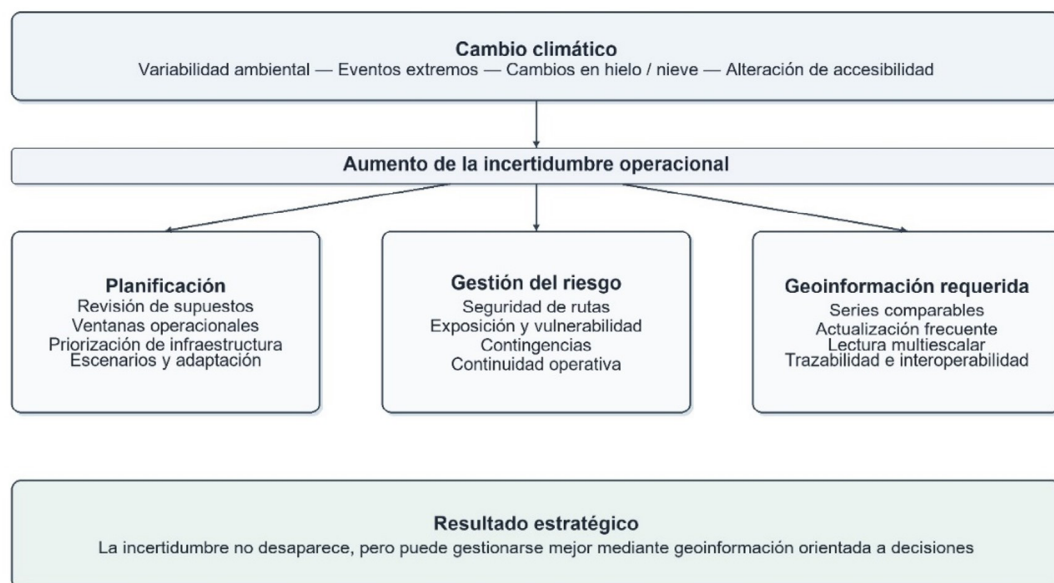
Decisión pública/ Operacional (ejemplos)	Escala dominante	Capas mínimas de geoinformación (ejemplos)	Horizonte / Frecuencia	Trazabilidad requerida (mínimos)
Priorizar mantenimiento e inversión de infraestructura crítica	Sitio/base; bahía	Inventario georreferenciado de activos; infraestructura crítica; topografía/DEM; exposición (viento/nieve/escorrentía); restricciones ambientales; accesibilidad estacional	Estacional; anual (y pos-evento)	Metadatos completos; responsable institucional; fecha y método; control de versiones; historial de intervención (“as-built”); evidencia de inspección/diagnóstico
Definir rutas seguras y puntos de apoyo para campañas	Sitio-corredor	Topografía/pendiente; hielo/nieve; peligros/riesgos; refugios/infraestructura; restricciones ambientales; toponimia y referencias; zonas de no-acceso	Diaria-semanal (en campaña)	Vigencia temporal explícita; fuente y fecha de actualización; calidad posicional; registro de cambios; supuestos operacionales declarados
Planificar ventanas operacionales y contingencias meteorológicas	Bahía-corredor; regional	Meteorología observada/ pronosticada; estado de hielo/nieve; accesibilidad; puntos seguros; restricciones; comunicaciones/referencia	Diaria (en campaña); estacional	Fuente oficial y sello temporal; método (modelo/ interpolación/ criterio); incertidumbre declarada; control de versiones del producto situacional
Evaluar ubicación/ ajuste de activos logísticos (refugios, fondeos, pistas, bodegas)	Bahía-corredor; regional	Costa y cambios costeros; topografía/DEM; batimetría/ zonas de resguardo (si aplica); infraestructura; riesgos; restricciones ambientales; accesibilidad	Estacional; anual	Metadatos; criterio de selección; responsable; evidencia de soporte; control de versiones; registro de evaluación y decisión
Gestionar cumplimiento ambiental (zonificación, áreas protegidas, restricciones y reportabilidad)	Sitio; regional	Límites/zonas protegidas y restricciones; sensibilidad ambiental; inventario de actividades; rutas y accesos; capas de soporte normativo	Estacional; anual	Fuente normativa; fecha/versión del instrumento; método de delimitación; registro de uso/ decisión; trazabilidad de cambios y autorizaciones

Preparar respuesta ante emergencias (SAR/evacuación/contingencia)	Corredor; regional	Rutas alternativas; puntos de resguardo; meteorología; hielo/nieve; infraestructura de apoyo; comunicaciones/ referencia; cuadro de situación	Inmediata; diaria	Registro del evento; producto situacional con sello temporal; fuente; custodia; trazabilidad comunicacional; historial de actualizaciones
Justificar decisiones ante auditoría/ inspección/ reporte (interno o internacional)	Regional-nacional	Capas utilizadas + metadatos; historial de versiones; criterios; restricciones; evidencias de soporte; bitácora decisional	Expost; anual	“Paquete reproducible”: datos/ versión; metadatos; responsables; supuestos/ limitaciones; bitácora y respaldo documental
Construir comparabilidad interanual y escenarios (tendencias/vulnerabilidad)	Regional; nacional	Series temporales (hielo/ nieve/costa/accesibilidad/ eventos); infraestructura y activos; restricciones; exposición/vulnerabilidad; indicadores territoriales	Estacional; multianual	Consistencia de escala; metodología replicable; control de versiones; documentación de incertidumbre; gobernanza de series (quién actualiza y cuándo)

Elaboración propia, basada en principios de metadatos e interoperabilidad para información geográfica (ISO, 2003; Williamson et al., 2003) y en criterios de decisión bajo incertidumbre (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019).

Esta relación entre incertidumbre climática, restricciones operacionales y exigencias de coordinación permite comprender por qué la decisión pública en Antártica no depende únicamente de contar con más datos, sino de disponer de información territorial capaz de reducir incertidumbre relevante y orientar la acción en condiciones cambiantes. Desde esta perspectiva, el cambio climático opera como multiplicador de incertidumbre y, al mismo tiempo, como factor que incrementa la demanda por integración, actualización y trazabilidad de la evidencia utilizada para decidir. La Figura 3 sintetiza esta relación entre cambio climático, aumento de incertidumbre operacional y demanda de geoinformación orientada a planificación, gestión del riesgo y toma de decisiones.

Figura 3. Cambio climático como multiplicador de incertidumbre: implicancias para planificación, riesgo y demanda de información territorial.



Elaboración propia a partir de IPCC (2019, 2021, 2022) y Chown et al. (2022).

2.4. Geoinformación como capacidad de integración, coordinación y anticipación

Con estas precisiones, la geoinformación puede entenderse como el conjunto de datos, métodos, estándares, productos y arreglos institucionales que permiten integrar evidencia territorial con trazabilidad, representarla en escalas pertinentes y convertirla en conocimiento utilizable para planificación y decisión pública (ISO, 2003; Williamson et al., 2003). Su valor estratégico no reside en la elaboración aislada de mapas o capas, sino en su capacidad para producir una lectura territorial compartida, actualizable y defendible, capaz de reducir fricción entre instituciones y mejorar calidad decisional en contextos de alta complejidad.

En el marco de este artículo, esa capacidad puede describirse a partir de tres funciones interrelacionadas. La primera es la integración, entendida como la posibilidad de combinar fuentes heterogéneas dentro de un marco común que permita comparabilidad, acumulación de conocimiento y reducción de decisiones basadas en evidencia parcial. La segunda es la coordinación, es decir, la producción de referencias compartidas sobre calidad, escala, vigencia, método y responsabilidades, de modo que actores con mandatos distintos puedan operar sobre bases territoriales compatibles sin necesidad de homogeneizar completamente sus funciones (Star & Griesemer, 1989; ISO, 2003). La tercera es la anticipación, que remite a la capacidad de leer el territorio en términos multiescalares y multitemporales, construir escenarios e identificar umbrales relevantes para sostener decisiones más robustas frente a incertidumbre climática y operativa (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019).

Estas funciones muestran que la geoinformación no puede definirse solo por sus soportes o por la sofisticación técnica de sus productos. Debe definirse, más bien, desde preguntas de decisión; sobre qué decisiones se requiere sostener, con qué frecuencia, bajo qué niveles de incertidumbre, en qué escalas y con qué responsabilidades institucionales.

3. La geoinformación como insumo estratégico en contextos antárticos

En contextos antárticos, la geoinformación adquiere sentido estratégico cuando se la examina en relación con problemas concretos de decisión pública. Su relevancia no radica en la representación del territorio por sí misma, sino en la capacidad de transformar evidencia espacial heterogénea en decisiones reproducibles, coordinadas y temporalmente oportunas dentro de un entorno marcado por distancia, estacionalidad, baja redundancia logística, sensibilidad ambiental y creciente variabilidad climática (ISO, 2003; Williamson et al., 2003; Marchau et al., 2019; IPCC, 2021). Desde esta perspectiva, la geoinformación puede entenderse como una capacidad estatal para reducir incertidumbre relevante, sostener continuidad operativa y fortalecer la defendibilidad de decisiones expuestas a exigencias de cumplimiento y escrutinio.

El argumento se desplaza desde el plano conceptual hacia sus implicancias estratégicas. El foco no está en describir herramientas o productos, sino en examinar las funciones que habilita la geoinformación, tales como la integración de fuentes, apoyo a decisiones bajo presión temporal, comparabilidad interanual, coordinación interinstitucional y documentación trazable de evidencia territorial. En la Antártica, donde una falla de información puede traducirse en costos logísticos, operacionales, reputacionales o regulatorios, la ventaja institucional no proviene de disponer de más datos en abstracto, sino de contar con información integrada, trazable, actualizable y pertinente para decisiones de alto costo (ISO, 2003; Lempert et al., 2003; Williamson et al., 2003).

3.1. De la cartografía de referencia a la infraestructura de decisión

La cartografía clásica sigue siendo indispensable en Antártica, pues proporciona referencias sobre relieve, toponimia, líneas de costa, emplazamientos e infraestructura. Sin embargo, resulta insuficiente para sostener decisiones en un entorno dinámico, donde accesibilidad, condición del hielo, exposición a eventos extremos, vulnerabilidad de activos o seguridad de rutas pueden variar entre temporadas e incluso dentro de una misma campaña (Hemmings et al., 2012; IPCC, 2021). El paso decisivo consiste, por tanto, en transitar desde una lógica centrada en productos cartográficos aislados hacia una lógica de infraestructura de decisión, capaz de conectar capas territoriales, escalas, temporalidades y responsabilidades institucionales.

Bajo esta perspectiva, el valor de la geoinformación no se agota en “hacer visible” el territorio. Su aporte estratégico consiste en volverlo legible para la acción pública bajo criterios de oportunidad, comparabilidad y trazabilidad. Cuando la información se organiza con control de versiones, metadatos, referencias comunes y reglas explícitas de uso, el Estado reduce dependencia de esfuerzos ad hoc, acumula aprendizaje entre campañas y mejora la consistencia interagencial de sus decisiones (ISO, 2003; Williamson et al., 2003). En el caso de Chile, donde la acción antártica depende de la interacción entre producción científica, logística, conducción político-diplomática y producción geoespacial, esta capaci-

dad no debe leerse como una mejora técnica aislada, sino como parte de una arquitectura estatal más robusta de presencia y gobernanza territorial.

3.2. Capacidades estratégicas asociadas a la geoinformación en contextos antárticos

Desde una perspectiva funcional, la geoinformación opera como capacidad estratégica en la medida en que permite integrar evidencia territorial heterogénea, sostener decisiones bajo incertidumbre y articular coordinación entre actores con mandatos distintos. Su relevancia deriva de su capacidad para transformar datos dispersos en conocimiento territorial trazable, comparable y operativamente pertinente para decisiones de alto costo (ISO, 2003; Williamson et al., 2003; Marchau et al., 2019). Esta capacidad se expresa en la integración de registros in situ, observación remota, inventarios institucionales, antecedentes operacionales y capas ambientales dentro de marcos comunes de referencia; en la conexión entre escalas locales, programáticas, logísticas, regulatorias y nacionales; y en su aporte a la gestión del riesgo y la seguridad operacional, al mejorar la evaluación de alternativas bajo condiciones de incertidumbre (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019; IPCC, 2022).

En este contexto, el desarrollo reciente de capacidades asociadas a inteligencia artificial introduce una dimensión adicional para la geoinformación estratégica. Su potencial no reside únicamente en automatizar tareas o acelerar procesamiento, sino en apoyar integración de datos heterogéneos, detección de patrones, monitoreo de cambios y elaboración de insumos analíticos para contextos de alta complejidad territorial y ambiental. Sin embargo, su incorporación también plantea desafíos de nueva gobernanza para Chile, especialmente en materias de validación, trazabilidad, control de calidad, dependencia tecnológica y resguardo del criterio experto en decisiones de alto costo. En consecuencia, la eventual incorporación de IA en sistemas de geoinformación antártica debe entenderse menos como sustitución del juicio institucional y más como una capacidad complementaria cuya utilidad depende de reglas claras de uso, supervisión, responsabilidad pública y auditabilidad (Hughes et al., 2023; United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management, 2025).

Finalmente, la geoinformación posee una dimensión de gobernanza que suele subestimarse: transparencia, trazabilidad y cumplimiento. En un sistema internacional en el que la legitimidad se construye mediante ciencia, cooperación, transparencia y cumplimiento ambiental, la capacidad de documentar decisiones a partir de evidencia territorial reproducible fortalece rendición de cuentas y consistencia regulatoria (Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-b; ISO, 2003). Las obligaciones de intercambio de información previstas en el Tratado y desarrolladas mediante el Sistema Electrónico de Intercambio de Información (EIES) muestran que fortalecer geoinformación también significa fortalecer reportabilidad, confianza entre Partes y defendibilidad institucional de la acción pública (Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-c; Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-d).

3.3. Cambio climático, variabilidad y robustez decisional

El cambio climático introduce una premisa decisional que altera de manera profunda la planificación antártica, en la medida en que condiciones que históricamente sirvieron como referencia para operar ya no ofrecen la misma estabilidad para anticipar escenarios futuros. Cambios en hielo, nieve, dinámica costera, eventos meteorológicos extremos y condiciones del terreno afectan accesibilidad, seguridad, emplazamiento de infraestructu-

ra y continuidad de actividades, obligando a revisar supuestos contruidos sobre promedios históricos relativamente estables (IPCC, 2019, 2021, 2022; Chown et al., 2022).

Bajo estas condiciones, la calidad de la decisión pública depende crecientemente de la capacidad para trabajar con rangos de variabilidad, umbrales operacionales y escenarios comparables, más que con certezas rígidas. El objetivo no es eliminar la incertidumbre, sino reducir aquella porción que resulta decisionalmente relevante y explicitar supuestos sobre los cuales descansan distintas alternativas de acción (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019). En este marco, la geoinformación permite construir series comparables, identificar tendencias, reconocer vulnerabilidades y sostener evaluaciones más robustas sobre seguridad de rutas, accesibilidad, emplazamiento y mantención de infraestructura o continuidad logística.

Esta función se vuelve aún más relevante si se considera que el IPCC ha subrayado la conveniencia de fortalecer servicios de pronóstico climático, meteorológico y de hielo, así como herramientas para integrar datos de cambio climático dentro de los procesos de gestión y preparación frente a emergencias en regiones polares (IPCC, 2022). Para el caso antártico chileno, ello refuerza la necesidad de una geoinformación explícitamente orientada a continuidad operativa, contingencia y coordinación interagencial, capaz de sostener decisiones en horizontes situacionales, estacionales y multianuales. En este marco, la Tabla 2 sintetiza la relación entre horizonte de decisión, finalidad decisional, productos mínimos de geoinformación y exigencia dominante, mostrando cómo cambian los requerimientos de información territorial desde la situación operativa inmediata hasta la planificación estratégica multianual.

Tabla 2. Horizontes de decisión y productos mínimos de geoinformación: de la situación operativa a la planificación multianual.

	Decisión situacional	Decisión estacional / de campaña	Decisión multianual / Estratégica
Horizonte temporal	Horas a días	Semanas a meses	Años
Finalidad decisional	Respuesta inmediata y operación segura	Planificación y ejecución de campaña	Proyección, priorización y evaluación estratégica
Productos mínimos de geoinformación	Posición, meteorología, hielo / nieve, condición operativa, rutas inmediatas	Accesibilidad estacional, estado de activos, rutas y apoyos, restricciones ambientales	Series comparables tendencias control de versiones variables críticas de cambio
Exigencia dominante	Alta actualización	Comparabilidad estacional	Trazabilidad y comparabilidad interanual

Elaboración propia, basada en criterios de decisión bajo incertidumbre (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019) y en principios de trazabilidad e interoperabilidad (ISO, 2003; Williamson et al., 2003).

3.4. Principio rector: orientar la geoinformación a decisiones y responsabilidades institucionales

El principal riesgo analítico y práctico consiste en tratar la geoinformación como una cuestión exclusivamente tecnológica, desligada de las decisiones que debe sostener. Desde la perspectiva de este artículo, el principio rector debe ser exactamente el inverso, orientándose a diseñar la geoinformación desde preguntas decisionales. Esto supone definir qué decisiones requiere sostener el Estado, con qué frecuencia, en qué escalas, bajo qué niveles de incertidumbre tolerable y con qué responsabilidades de producción, custodia, validación e integración (ISO, 2003; Marchau et al., 2019; Williamson et al., 2003).

Este desplazamiento permite pasar de una lógica centrada en productos a una lógica centrada en sistemas. Cuando la geoinformación se define desde decisiones concretas, emergen con mayor claridad los requerimientos de gobernanza de datos, interoperabilidad, control de versiones, trazabilidad y articulación entre actores. De este modo, la geoinformación puede operar como un “objeto frontera” que facilita la coordinación entre instituciones con racionalidades distintas, no porque elimine sus diferencias, sino porque ofrece referencias comunes sobre territorio, calidad, vigencia y responsabilidad (Star & Griesemer, 1989; ISO, 2003).

Esta exigencia resulta todavía más relevante en un escenario donde capacidades emergentes, incluidas herramientas asociadas a inteligencia artificial, amplían las posibilidades de integración y análisis, pero también elevan las exigencias de supervisión, trazabilidad y responsabilidad institucional.

3.5. Casos operacionales breves: infraestructura crítica y contingencia marítima

Para evitar que el argumento permanezca en un plano exclusivamente conceptual, esta subsección presenta dos casos operacionales breves. El primero se vincula con infraestructura crítica y continuidad operativa. La operación antártica depende de activos cuya falla puede comprometer seguridad, habitabilidad, almacenamiento, soporte logístico o continuidad estacional; por ello, decisiones como las mejoras estructurales recientes en Base Profesor Julio Escudero exigen integrar información multiescalar sobre condición del activo, exposición, estabilidad superficial, accesibilidad estacional, restricciones ambientales y disponibilidad logística (Instituto Antártico Chileno, 2026; IPCC, 2021; Chown et al., 2022). En este tipo de decisiones, la utilidad de la geoinformación no radica solo en describir el emplazamiento, sino en permitir comparar alternativas, justificar prioridades de intervención y sostener continuidad operativa con base territorial verificable.

El segundo caso corresponde a la contingencia marítima en la que el aviso argentino ARA “Bahía Agradable” asistió y remolcó al buque logístico chileno “Betanzos”, episodio que ilustra decisiones bajo presión temporal, restricción logística y coordinación entre múltiples actores (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2025). Aquí la exigencia principal no es la comparabilidad de largo plazo, sino la disponibilidad de información situacional actualizada, interoperable y operativamente útil para apoyar evaluación rápida, coordinación y respuesta. En ambos casos, el problema central no es tecnológico, sino institucional: cómo convertir información dispersa en capacidad sostenida para decidir bajo incertidumbre.

4. Desafíos estratégicos para el Estado de Chile

Si la geoinformación puede operar como infraestructura habilitante para decidir en el Territorio Chileno Antártico, la cuestión central deja de ser tecnológica y pasa a ser estatal, buscando definir qué condiciones institucionales permiten convertir información dispersa en capacidad estratégica sostenida. En entornos antárticos, donde las decisiones se adoptan bajo restricciones materiales, ventanas operacionales acotadas y alta incertidumbre, la gobernanza de la información resulta decisiva para continuidad de presencia, seguridad operacional y coherencia interinstitucional (Hemmings et al., 2012; Marchau et al., 2019). En Chile, este desafío se inscribe en un marco de continuidad y coordinación definido por el Estatuto Chileno Antártico, la Política Antártica Nacional vigente y el Plan Estratégico Antártico 2026–2030, instrumentos que articulan principios, prioridades y proyección estatal para el próximo quinquenio (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024, 2025).

El problema no consiste simplemente en “organizar mejor” la información disponible. Se trata de enfrentar una tensión más profunda entre la creciente demanda por decisiones oportunas, defendibles y coordinadas, y la persistencia de arreglos institucionales en los que información de alto valor permanece distribuida entre actores, formatos, escalas y temporalidades diversas. En este marco, los desafíos estratégicos no deben leerse como deficiencias aisladas, sino como expresiones de la dificultad para convertir información territorial en una capacidad pública acumulativa, interoperable y funcional a la decisión del Estado.

Estos desafíos no se despliegan en el vacío, sino dentro de una arquitectura jurídico-política que define objetivos, instrumentos y temporalidades de conducción antártica. Desde esta perspectiva, resulta útil observar que los principales instrumentos nacionales no solo orientan la acción del Estado, sino que implican demandas concretas de información territorial interoperable para sostener continuidad, coordinación y trazabilidad decisional. La Tabla 3 resume esta relación y permite situar la geoinformación no como un soporte marginal, sino como una condición funcional de la planificación y ejecución del quehacer antártico nacional.

Tabla 3. Instrumentos nacionales de conducción antártica y su demanda implícita de información territorial interoperable.

Instrumento	Función de conducción	Horizonte	Demanda implícita de información territorial
Estatuto Chileno Antártico (Ley N.º 21.255)	Define principios, bases institucionales y marco jurídico del quehacer antártico chileno	Estructural	Información trazable, interoperable y jurídicamente defendible para apoyar decisiones y cumplimiento
Política Antártica Nacional (Decreto N.º 31)	Orienta prioridades estratégicas del Estado en materia antártica	Mediano plazo	Información comparable y multiescalar para planificación, coordinación interministerial y seguimiento

Plan Estratégico Antártico 2026–2030	Traduce la política en objetivos, prioridades y líneas de acción quinquenales	Quinquenal	Información integrada para presencia efectiva, cooperación, protección ambiental, desarrollo científico y articulación territorial
Programa Antártico Nacional anual	Materializa operativamente la acción del Estado en cada ciclo de campaña	Anual	Información actualizada y operativamente pertinente para logística, continuidad, seguridad y ejecución

Elaboración propia a partir del Estatuto Chileno Antártico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b), de la Política Antártica Nacional vigente (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024) y del Plan Estratégico Antártico 2026–2030 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025).

4.1. Fragmentación informacional y baja integración utilizable

En Antártica se produce información de alto valor científico, ambiental, logístico y operacional, pero esa abundancia no se traduce automáticamente en mejores decisiones. Con frecuencia, los datos permanecen distribuidos en repositorios distintos, con formatos heterogéneos, criterios de calidad variables y escalas que no siempre resultan comparables o compatibles entre sí. La consecuencia práctica es que una parte relevante del esfuerzo institucional se destina a reconciliar, limpiar, reinterpretar o actualizar información antes de cada campaña o decisión, reduciendo tiempo disponible para análisis sustantivo y debilitando continuidad entre temporadas (ISO, 2003; Williamson et al., 2003).

Desde una perspectiva estratégica, esta fragmentación no es un mero problema técnico. Cuando la evidencia necesaria para decidir no puede integrarse de manera oportuna y confiable, aumenta la dependencia de arreglos situacionales, juicios *ad hoc* o conocimiento tácito distribuido entre personas y equipos. Ello dificulta la acumulación de aprendizaje institucional y limita la posibilidad de sostener decisiones comparables y defendibles a lo largo del tiempo. En otras palabras, la abundancia de datos puede coexistir con una baja capacidad de integración utilizable, y esa brecha constituye uno de los principales límites para transformar información territorial en capacidad estatal efectiva.

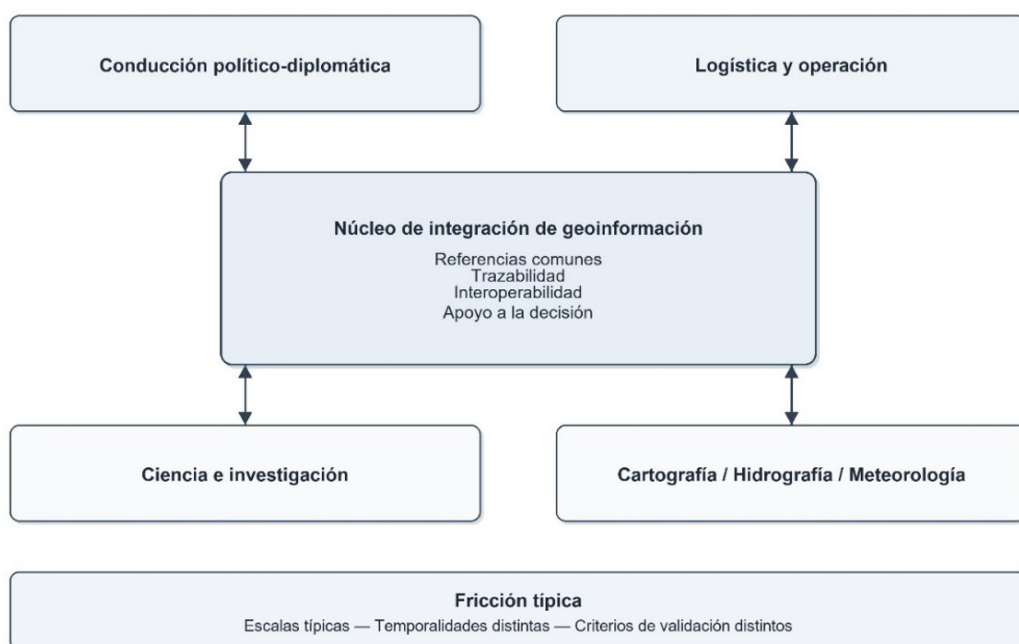
4.2. Coordinación interinstitucional y arquitectura de responsabilidades

La acción antártica del Estado se despliega a través de instituciones con mandatos, temporalidades y lenguajes de trabajo distintos, tales como conducción político-diplomática, operación logística, investigación científica, gestión ambiental, producción geoespacial, hidrografía, meteorología y apoyo técnico especializado. Esta diversidad no constituye un problema en sí misma; el desafío emerge cuando no se articula mediante reglas claras sobre producción, intercambio, custodia y uso de información territorial para decisiones comunes (Star & Griesemer, 1989; Williamson et al., 2003). En este punto, la coordinación requiere una arquitectura de responsabilidades que permita responder con claridad quién produce qué información, bajo qué estándares, para qué decisiones, con qué periodicidad y bajo qué mecanismos de validación e intercambio. Cuando esa arquitectura no está explicitada, crece la fricción interinstitucional y la calidad decisional

depende en exceso de vínculos informales o esfuerzos extraordinarios (Marchau et al., 2019; Haward & Jackson, 2023).

En el caso chileno, esta cuestión no se expresa únicamente como superposición institucional, sino como un problema de articulación entre flujos de información, temporalidades de trabajo, criterios de validación y responsabilidades de custodia. Por ello, el desafío no consiste solo en coordinar actores, sino en establecer una arquitectura funcional que permita que la evidencia territorial circule con oportunidad, trazabilidad y utilidad entre quienes deben producirla, integrarla y utilizarla para decidir. La Figura 4 sintetiza esta dimensión, representando actores, flujos de información y puntos recurrentes de fricción y oportunidad de integración en el Territorio Chileno Antártico.

Figura 4. Actores y flujos de información territorial en el Territorio Chileno Antártico: puntos de fricción y oportunidades de integración.



Elaboración propia, basada en el marco nacional de conducción antártica y en funciones públicas recurrentes asociadas a ciencia, logística, meteorología, cartografía, hidrografía, coordinación y cumplimiento.

4.3. Interoperabilidad, estándares y trazabilidad como condición de decisiones defendibles

En contextos extremos, la interoperabilidad no es un lujo técnico, sino una condición para coordinar. Sin estándares mínimos (metadatos, control de versiones, criterios de calidad, escalas de referencia, convenciones y reglas de publicación) la información pierde utilidad estratégica, porque no puede integrarse con confianza ni respaldar decisiones de alto costo (ISO, 2003; Williamson et al., 2003). La trazabilidad permite explicar qué información se utilizó, en qué versión, con qué método, bajo qué supuestos y con qué limitaciones, fortaleciendo calidad técnica, continuidad institucional y rendición de cuentas. En el caso an-

tártico, esta exigencia posee además una dimensión normativa y política, pues el carácter evolutivo del régimen y sus tensiones jurisdiccionales y ambientales vuelven especialmente relevante la capacidad del Estado para documentar y sostener técnicamente sus decisiones (Ferrada, 2015, 2024).

En este marco, la trazabilidad no debe entenderse como requisito *ex post* para ordenar productos ya existentes, sino como condición *ex ante* para que la información sea combinable, defendible y durable dentro de ciclos de política pública y de escrutinio internacional. En lenguaje de gobernanza geoespacial, se trata de pasar desde la disponibilidad fragmentaria de datos hacia arreglos sostenibles de gestión geoespacial pública (UN-GGIM, 2023, 2025).

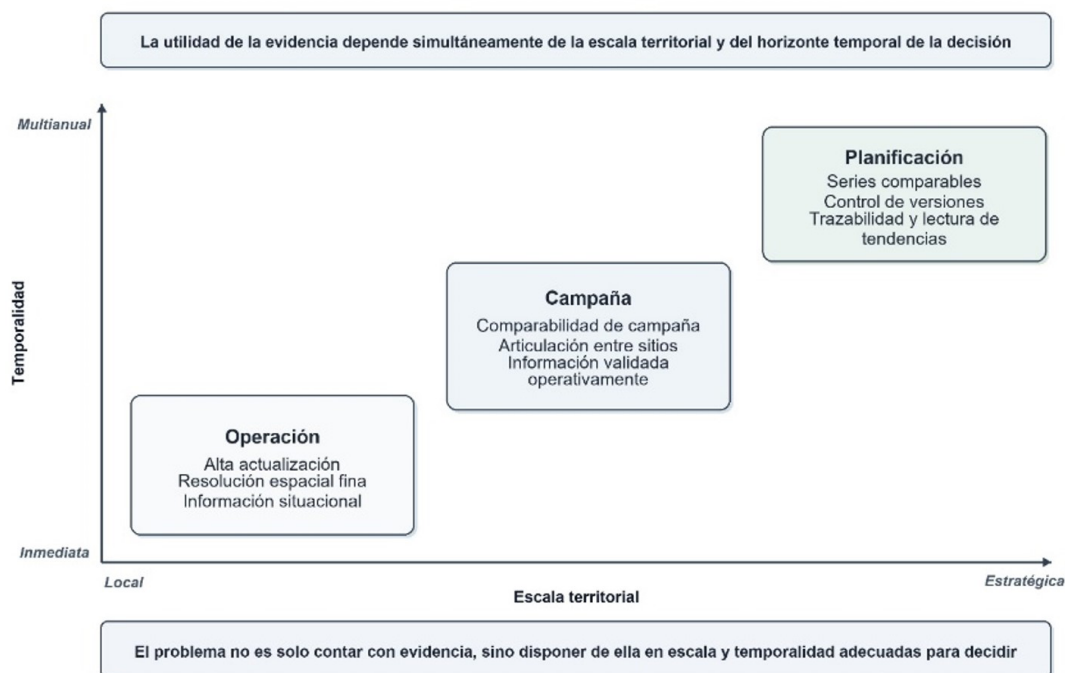
Esta discusión también puede vincularse con dos procesos más amplios del Estado chileno. Por una parte, la transformación digital del Estado ha reforzado la centralidad de la gestión documental, la trazabilidad y la circulación interoperable de información pública en los procedimientos administrativos, cuestión especialmente relevante cuando la acción estatal depende de evidencia territorial multifuente y de coordinación entre organismos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-a). Por otra, la reciente regulación chilena en materia de ciberseguridad e infraestructura crítica de la información vuelve más visible que, en entornos de alta sensibilidad operativa, la robustez de la decisión no depende solo de contar con datos, sino también de resguardar continuidad, integridad y confiabilidad de los sistemas que los producen, almacenan y movilizan (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-c). En el contexto antártico, donde información, logística, conectividad y continuidad operativa se encuentran estrechamente entrelazadas, esta convergencia refuerza el argumento de que la geoinformación debe entenderse como una capacidad estatal crítica antes que como simple soporte técnico.

4.4. Desajustes de escala y temporalidad entre operación y planificación

Uno de los problemas más persistentes en la gestión territorial es el desajuste entre la escala en que se produce la información y la escala en que debe decidirse. En la Antártica, este problema se agudiza porque muchas decisiones se toman en contextos locales y temporales muy acotados (una ruta, una bahía, un activo, una ventana operativa), pero deben justificarse, coordinarse o reportarse en escalas mayores, asociadas a programas, planificación estacional, compromisos ambientales o proyección estatal de mediano plazo. Cuando la información disponible es demasiado general para la operación o demasiado local para la planificación estratégica, la decisión pierde coherencia y aumenta el riesgo de inconsistencias entre acción inmediata y orientación institucional (Marchau et al., 2019).

Esta brecha se intensifica bajo cambio climático. A medida que crece la variabilidad y disminuye la validez de ciertos supuestos históricos, la necesidad de conectar escalas situacionales, estacionales y multianuales se vuelve más apremiante (IPCC, 2021, 2022; Chown et al., 2022). Ello exige no solo mejores datos, sino una arquitectura informacional capaz de articular frecuencias de actualización, horizontes de planificación y niveles de decisión distintos. La Figura 5 resume este desajuste escala-tiempo y muestra por qué la coherencia entre operación, campaña y planificación depende de una arquitectura informacional multiescalar y multitemporal.

Figura 5. Desajuste escala-tiempo en decisiones antárticas: evidencia requerida para operación, campaña y planificación.



Elaboración propia, derivada de la lógica de decisiones, escalas y frecuencias de actualización discutida en el artículo.

4.5. Tensiones entre racionalidades institucionales: coherencia sin homogeneización

La acción antártica reúne racionalidades legítimas que no siempre coinciden en sus prioridades inmediatas. La ciencia privilegia protocolos, calidad de evidencia y acumulación de conocimiento; la logística prioriza continuidad, eficiencia y resolución operativa; la política exterior enfatiza legitimidad, cumplimiento y posicionamiento internacional; la seguridad y defensa, en sentido amplio, subrayan resiliencia institucional, anticipación y gestión del riesgo. Estas racionalidades no son incompatibles, pero tampoco se articulan automáticamente, pues requieren un soporte común que permita coordinación sin borrar diferencias funcionales.

La geoinformación puede cumplir ese papel en la medida en que opere como infraestructura estatal orientada a decisiones y no como “simple agregado” de productos técnicos. En esa condición, actúa como “objeto frontera”, facilitando traducciones entre comunidades con lenguajes y temporalidades distintas, siempre que existan reglas compartidas sobre referencia espacial, vigencia, calidad y trazabilidad (Star & Griesemer, 1989). El problema, por tanto, no es la diversidad institucional, sino la ausencia de arreglos suficientemente robustos para traducir esa diversidad en decisiones coherentes.

4.6. Alcance del desafío: de la herramienta al sistema

De lo anterior se desprende una conclusión de carácter estratégico: el desafío para el Estado de Chile no consiste en producir más información en términos agregados, sino en consolidar un sistema de información territorial capaz de reducir incertidumbre relevante, habilitar coordinación y sostener decisiones de alto costo en un entorno extremo. Ello supone asumir la integración, validación, custodia y disponibilización de información territorial como funciones públicas con responsabilidades discernibles, más que como resultados contingentes de proyectos o de la iniciativa aislada de determinados organismos o equipos. En el contexto antártico, esta exigencia adquiere además un sentido de infraestructura crítica funcional, en la medida en que continuidad operativa, conectividad, soporte logístico y robustez informacional se encuentran estrechamente vinculados.

Los desafíos examinados no corresponden a problemas aislados, sino a expresiones convergentes de una misma cuestión de fondo, representada en la dificultad de transformar información territorial dispersa en una capacidad estatal continua, interoperable y orientada a decisiones de alto costo. En este sentido, la Tabla 4 organiza esos desafíos como un sistema de tensiones de gobernanza e integración, explicitando sus implicancias para la decisión pública y las principales líneas de fortalecimiento que se desprenden del análisis.

Tabla 4. Desafíos de gobernanza e integración de información territorial en Antártica: implicancias para la decisión pública y líneas de fortalecimiento.

Desafío (formulación constructiva)	Cómo se expresa en la práctica decisonal	Implicancia para decisiones de alto costo (ejemplos)	Línea de fortalecimiento (orientada a capacidad)	Evidencia/indicador verificable (ejemplos)
Dispersión informacional y diversidad de formatos	Insumos relevantes se encuentran distribuidos en repositorios y formatos heterogéneos, con distintos niveles de estandarización	Mayor esfuerzo de preparación de información antes de campañas; menor comparabilidad interanual en infraestructura, rutas y cumplimiento	Definir capas mínimas por tipo de decisión (Tabla 1) y establecer un catálogo de insumos críticos y su ubicación institucional	Catálogo de capas mínimas aprobado y actualizado; repositorio interoperable con versiones controladas
Trazabilidad desigual (origen-método-vigencia)	Datos sin metadatos suficientes, vigencia poco explícita o ausencia de control de versiones	Dificultad para justificar decisiones ex post (auditoría/reporte); riesgo de usar información desactualizada en decisiones situacionales	Estándar mínimo de metadatos (p. ej., ISO 19115) + control de versiones + sello temporal para productos situacionales	% de capas críticas con metadatos completos; bitácora de versiones/actualizaciones disponibles

Desajustes de escala (local vs regional/nacional)	Información detallada útil localmente no “calza” con escalas de planificación o coordinación; o viceversa	Planificación de presencia e inversión con evidencia poco compatible; tensiones entre evidencia local y decisiones estratégicas	Marco multiescalar: reglas para generalización/agregación, escalas de referencia y “productos puente”	Existencia de productos por escala (sitio–corredor–regional); consistencia de escala documentada
Interoperabilidad operativa limitada	Dificultad para combinar capas y productos entre sistemas/ac-tores por diferencias de formatos/servicios	Aumenta fricción de coordinación; retrasa “cuadros de situación” en contingencias y reduce eficiencia en planificación	Definir formatos/servicios mínimos de intercambio (p. ej., servicios OGC, geopaquetes, plantillas)	Intercambio regular sin reprocesos manuales; productos interoperables publicados con periodicidad
Custodia/responsabilidad difusa por capas críticas	No siempre está explicitado quién mantiene/ac-tualiza cada capa clave	Riesgo de discontinuidad entre temporadas; dependencia de equipos puntuales	Matriz capa–responsable–periodicidad–método–canal; roles claros para integración/validación	≥80% de capas críticas con custodio y periodicidad definidos; revisión anual documentada
Productos situacionales no estandarizados en contingencias	Cada actor produce “su” versión del cuadro de situación, con sellos temporales / criterios dispares	Coordinación más lenta bajo presión temporal; dificultad para reconstruir secuencia decisional	Plantilla común de common operating picture (COP): sello temporal, fuentes, incertidumbre, versiones	Uso del COP en ejercicios/eventos; registro de actualizaciones y tiempos de consolidación
Gestión de incertidumbre no explicitada sistemáticamente	Escenarios o rangos de variabilidad no quedan documentados en decisiones relevantes	Menor robustez bajo cambio climático; supuestos no transparentes para aprendizaje institucional	Protocolos para documentar incertidumbre: supuestos, umbrales, rangos y sensibilidad	Sección “supuestos/umbrales/in certidumbre” en productos clave; metodologías replicables
Equilibrio entre coordinación y autonomía institucional	Necesidad de coordinar sin homogeneizar mandatos, lenguajes y prioridades	Riesgo de duplicaciones o “vacíos” sino existe un lenguaje mínimo común	Geoinformación como “objeto frontera”: acuerdos mínimos (metadatos, escala, vigencia, calidad)	Convenios/protocolos interagenciales; glosario/catálogo común de capas y definiciones

Elaboración propia, basada en principios de interoperabilidad y metadatos (ISO, 2003; Williamson et al., 2003), en enfoques de decisión bajo incertidumbre (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019) y en exigencias de transparencia y cumplimiento del Sistema del Tratado Antártico (Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-b).

5. Proyecciones para una agenda estratégica de geoinformación antártica

En el Territorio Chileno Antártico, la geoinformación debe ser comprendida menos como un repertorio de herramientas o productos y más como una capacidad estatal cuya relevancia depende de su articulación con problemas concretos de decisión pública. Esta constatación desplaza la discusión desde el plano estrictamente técnico hacia un plano estratégico e institucional, pues obliga a preguntarse no solo qué información puede producirse, sino bajo qué condiciones esa información logra transformarse en evidencia utilizable, coordinable y defendible para la acción del Estado. En el ámbito nacional, este desafío adquiere particular densidad por la convergencia entre un marco jurídico-político recientemente fortalecido, una práctica antártica sostenida por múltiples organismos y una presión creciente derivada del cambio climático, la reportabilidad internacional y la necesidad de continuidad operativa (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b; Ferrada, 2021, 2024; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024, 2025).

En este contexto, una agenda estratégica no debiera limitarse a identificar vacíos temáticos ni a proponer desarrollos tecnológicos aislados. Su aporte consiste, más bien, en contribuir a definir criterios para orientar la producción, integración y uso de geoinformación en función de decisiones estatales de alto costo. Ello supone vincular explícitamente conocimiento territorial, gobernanza de datos, planificación multiescalar, coordinación interinstitucional y adaptación a la incertidumbre climática, evitando que la discusión derive hacia la mera agregación de capas, plataformas o diagnósticos parciales (ISO, 2003; Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019; UN-GGIM, 2023, 2025; Williamson et al., 2003).

5.1. De una agenda temática a una agenda orientada a decisiones

Una primera implicancia estratégica del estudio es que una agenda nacional en esta materia no debería estructurarse desde categorías temáticas aisladas, sino desde decisiones públicas concretas y sus requerimientos de información. Este desplazamiento permite pasar de una lógica centrada en la oferta de datos a otra centrada en la capacidad del Estado para sostener continuidad operativa, seguridad de rutas, priorización de infraestructura, respuesta a contingencias, cumplimiento ambiental y trazabilidad del desempeño institucional (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019).

5.2. Maduración institucional de la capacidad de geoinformación antártica

Una segunda implicancia se relaciona con la necesidad de comprender la geoinformación antártica como una capacidad institucional en proceso de maduración. Su consolidación no depende únicamente de mejorar cobertura de datos o sofisticación de productos, sino de estabilizar arreglos de gobernanza que permitan continuidad, interoperabilidad y acumulación de aprendizaje entre campañas. En Chile, esta maduración no parte de cero, pero exige fortalecer la articulación entre funciones ya existentes, clarificando custodias, estándares mínimos, reglas de intercambio y prioridades de integración, en coherencia con el Estatuto Chileno Antártico, la Política Antártica Nacional vigente y el Plan Estratégico Antártico 2026-2030 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024, 2025; Ferrada, 2021).

5.3. Prioridades de desarrollo aplicadas al caso chileno

Desde un punto de vista aplicado, las prioridades de desarrollo no deberían formularse como un inventario abierto de necesidades, sino como un conjunto acotado de funciones estratégicas de fortalecimiento estatal, con consolidación de bases territoriales comparables, robustecimiento de capacidades de integración rápida para contingencias, refuerzo de trazabilidad y defendibilidad documental, y mejora de la articulación entre escalas locales, operacionales, programáticas y estratégicas (IPCC, 2021, 2022, 2023; Marchau et al., 2019). En clave de política pública, estas prioridades pueden traducirse en un plano operativo sin perder densidad analítica. La Tabla 5 sintetiza esta traducción en términos de acción, finalidad estratégica, responsable sugerido e indicador de avance.

Tabla 5. Prioridades de fortalecimiento para consolidar capacidad de geoinformación antártica: acción, finalidad, responsable sugerido e indicador.

Acción prioritaria	Finalidad estratégica	Responsable sugerido	Indicador de avance
Definir una matriz nacional de decisiones críticas y requerimientos mínimos de información territorial	Orientar producción e integración de información según decisiones reales del Estado	Coordinación interinstitucional liderada por MINREL/DIFROL e INACH, con participación de IGM, SHOA y organismos operativos competentes	Matriz validada; decisiones priorizadas con capas, escalas y frecuencias explícitas
Establecer custodias institucionales y reglas de gobernanza de datos para capas críticas	Reducir fragmentación y fortalecer continuidad institucional entre campañas	Organismos sectoriales productores de información, bajo coordinación antártica formal	Capas críticas con custodio definido; protocolo de actualización y resguardo aprobado
Adoptar estándares mínimos de interoperabilidad, metadatos y control de versiones	Asegurar comparabilidad, trazabilidad y uso interinstitucional	IGM, SHOA, INACH y demás organismos técnicos productores, bajo criterios comunes acordados	Porcentaje de capas priorizadas con metadatos normalizados; esquema común de versionamiento
Consolidar una base territorial multifuente para activos, rutas, restricciones y variables ambientales relevantes	Integrar evidencia heterogénea en una referencia común utilizable para planificación, operación y evaluación	Coordinación técnica interinstitucional con participación de organismos productores y usuarios estratégicos	Base multifuente operativa; capas integradas y actualizadas; uso efectivo en planificación de campaña
Desarrollar productos situacionales estandarizados para operación y contingencia	Mejorar capacidad de respuesta y coordinación bajo presión temporal	Organismos operativos competentes, con apoyo de productores de información territorial y ambiental	Disponibilidad de productos situacionales con sello temporal; uso documentado en ejercicios o contingencias

Fortalecer series comparables para variables críticas afectadas por cambio climático	Mejorar anticipación, revisión de supuestos y robustez decisional	INACH, IGM, SHOA y otros organismos con capacidad de monitoreo y análisis	Series temporales consolidadas; comparabilidad interanual explícita
Vincular productos de geoinformación a prioridades del Plan Estratégico Antártico 2026–2030	Alinear información territorial con objetivos nacionales vigentes de presencia, cooperación, ciencia y protección ambiental	MINREL, INACH y organismos sectoriales competentes	Correspondencia explícita entre productos priorizados y líneas del plan 2026–2030
Institucionalizar mecanismos de intercambio y validación interagencial de información territorial	Reducir fricción entre mandatos distintos y fortalecer coherencia entre ciencia, logística, política exterior y soporte técnico	Instancia formal de coordinación antártica del Estado	Protocolo de intercambio vigente; reuniones periódicas de validación

Elaboración propia, basada en principios de metadatos e interoperabilidad (ISO, 2003; Williamson et al., 2003), planificación bajo incertidumbre (Lempert et al., 2003; Marchau et al., 2019) y marco chileno de conducción antártica (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.-b; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024, 2025).

5.4. Alcances para seguridad, defensa y relaciones internacionales

La proyección de esta agenda excede el plano de la gestión técnica. En sentido amplio, su vínculo con seguridad y defensa se expresa en la capacidad de reducir exposición, sostener continuidad operativa, mejorar preparación frente a contingencias y reforzar resiliencia institucional en un entorno donde la falla de coordinación o la debilidad informacional pueden producir efectos desproporcionados (Hemmings et al., 2012; Haward & Jackson, 2023; Marchau et al., 2019).

Del mismo modo, sus implicancias alcanzan la política exterior y la legitimidad internacional. En un régimen donde el desempeño estatal se valora mediante ciencia, cooperación, transparencia, intercambio de información y cumplimiento ambiental, la capacidad de documentar decisiones y sostener evidencia territorial verificable refuerza la defendibilidad externa de la acción pública. En consecuencia, institucionalizar la geoinformación como capacidad estatal contribuye a una presencia nacional más robusta, coherente y verificable dentro del Sistema del Tratado Antártico (Antarctic Treaty Secretariat, s. f.-a, s. f.-b; Chown et al., 2024; Hughes et al., 2023; Yermakova et al., 2024).

Conclusiones

La Antártica contemporánea no puede comprenderse únicamente como un espacio de investigación científica ni como un ámbito remoto de presencia estatal. Se trata de un dominio en el que convergen gobernanza internacional, operación logística, producción de conocimiento, exigencias de cumplimiento y cambio climático, factores que elevan la incertidumbre y vuelven más costosa la decisión pública. En ese marco, el caso chileno muestra que la discusión sobre geoinformación no remite solo a una cuestión técnica de cartografía o manejo de datos, sino a una cuestión de capacidad estatal para conocer, representar,

coordinar y justificar su acción territorial en un entorno regulado, exigente y ambientalmente sensible.

El artículo sostuvo que, en el Territorio Chileno Antártico, la geoinformación debe entenderse como infraestructura de decisión y de gobernanza territorial. La brecha principal no radica en la ausencia de información, sino en la dificultad para convertir evidencia dispersa en una base territorial utilizable, comparable, trazable e interoperable para decisiones de alto costo. Desde esta perspectiva, la geoinformación adquiere valor estratégico cuando permite integrar fuentes heterogéneas, conectar escalas, sostener continuidad institucional y mejorar la defendibilidad de la acción pública bajo condiciones de incertidumbre climática, operativa e institucional.

El análisis permitió identificar desafíos estratégicos específicos para el Estado de Chile, tales como la fragmentación informacional, insuficiente integración utilizable, necesidad de arquitecturas más explícitas de responsabilidad interinstitucional, desajustes de escala y temporalidad entre operación y planificación, y tensiones entre racionalidades legítimas que requieren coordinación sin homogeneización. Estas tensiones adquieren especial relevancia en un marco nacional que hoy cuenta con mayores definiciones jurídicas y programáticas, a través del Estatuto Chileno Antártico, la Política Antártica Nacional vigente y el Plan Estratégico Antártico 2026-2030, pero que enfrenta al mismo tiempo una demanda creciente por decisiones oportunas, justificables y consistentes en un entorno sometido a mayor variabilidad climática y escrutinio internacional.

En términos político-estratégicos, ello implica reconocer que la ventaja estatal en Antártica no reside únicamente en la presencia física ni en la producción científica considerada de manera aislada, sino en la capacidad de traducir evidencia territorial en decisiones legítimas, coordinadas, trazables y verificables dentro de un sistema de gobernanza exigente. En un entorno donde se entrecruzan cambio climático, exigencias de cooperación internacional, proyección geopolítica, transformación digital del Estado, resiliencia de infraestructuras críticas y capacidades tecnológicas emergentes, fortalecer geoinformación no constituye un complemento técnico del quehacer antártico nacional, sino una condición para robustecer continuidad operativa, cumplimiento, coordinación interagencial y capacidad de proyección estatal en el Territorio Chileno Antártico.

En suma, una agenda nacional en esta materia debe orientarse menos a la acumulación de productos y más a la consolidación de una capacidad estatal sostenida: orientada a decisiones, apoyada en estándares y trazabilidad, articulada entre escalas y temporalidades, abierta a capacidades emergentes como la inteligencia artificial, pero regida por criterios claros de validación, supervisión y responsabilidad pública. Bajo esta lógica, institucionalizar la geoinformación como capacidad estatal constituye una vía para fortalecer gobernanza territorial, mejorar calidad decisional y sostener una presencia nacional más robusta y defendible en la Antártica chilena.

Bibliografía

- Antarctic Treaty Secretariat. (s. f.-a). *The Antarctic Treaty*. <https://www.ats.aq/e/antarctic-treaty.html>
- Antarctic Treaty Secretariat. (s. f.-b). *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (Madrid Protocol)*. <https://www.ats.aq/e/protocol.html>
- Antarctic Treaty Secretariat. (s. f.-c). *Information exchange requirements*. <https://www.ats.aq/e/exchange-requirements.html>
- Antarctic Treaty Secretariat. (s. f.-d). *Electronic Information Exchange System (EIES)*. <https://www.ats.aq/e/information.html>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s. f.-a). *Ley N.º 21.180: Transformación digital del Estado*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s. f.-b). *Ley N.º 21.255: Establece el Estatuto Chileno Antártico*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149631>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s. f.-c). *Ley N.º 21.663: Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1202434>
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.
- Chown, S. L., et al. (Eds.). (2022). *Antarctic climate change and the environment: A decadal synopsis and recommendations for action*. Scientific Committee on Antarctic Research. <https://scar.org/library-data/scar-publications/antarctic-climate-change-and-the-environment>
- Chown, S. L., Bastmeijer, K., Brooks, C. M., Gilbert, N., Phillips, L. M., & Shibata, A. (2024). Science advice for international governance: An evidence-based perspective on the role of SCAR in the Antarctic Treaty System. *Marine Policy*, 163, 106143. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106143>
- Council of Managers of National Antarctic Programs. (2024, noviembre). *COMNAP Antarctic Facilities List (November 2024)* [Data set]. <https://www.comnap.aq/antarctic-facilities-information>
- Dodds, K. (2012). *The Antarctic: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Dodds, K., Hemmings, A. D., & Roberts, P. (Eds.). (2017). *Handbook on the politics of Antarctica*. Edward Elgar.
- Ferrada, L. V. (2012). Evolución del Sistema del Tratado Antártico: Desde su génesis geoestratégica a sus preocupaciones ambientalistas. *Revista de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas*, 18, 131–151.

- Ferrada, L. V. (2015). *Jurisdicción y medioambiente en el sistema del Tratado Antártico* [Tesis doctoral, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/140827>
- Ferrada, L. V. (Ed.). (2021). *Reflexiones sobre la nueva Ley Chilena Antártica*. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/182994>
- Ferrada, L. V. (2024). Derecho antártico: Alcances de un concepto. En *Territorio chileno antártico: Una mirada multidisciplinaria* (pp. 17–44). Academia de Guerra Naval.
- Haward, M., & Jackson, A. (2023). Antarctica: Geopolitical challenges and institutional resilience. *The Polar Journal*, 13(1), 31–48. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2023.2205237>
- Hemmings, A. D. (2017). Antarctic politics in a transforming global geopolitics. In K. Dodds, A. D. Hemmings, & P. Roberts (Eds.), *Handbook on the politics of Antarctica* (pp. 507–522). Edward Elgar.
- Hemmings, A. D., Rothwell, D. R., & Scott, K. N. (Eds.). (2012). *Antarctic security in the twenty-first century: Legal and policy perspectives*. Routledge.
- Hughes, K. A., Lowther, A., Gilbert, N., Waluda, C. M., & Lee, J. R. (2023). Communicating the best available science to inform Antarctic policy and management: A practical introduction for researchers. *Antarctic Science*, 35(6), 438–472. <https://doi.org/10.1017/S095410202300024X>
- Instituto Antártico Chileno. (2026, 25 de febrero). *Base Escudero asegura su operación invernal con mejoras estructurales*. <https://www.inach.cl/base-escudero-asegura-su-operacion-invernal-con-mejoras-estructurales/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2019). *IPCC special report on the ocean and cryosphere in a changing climate*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/12/SROCC_FullReport_FINAL.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). *Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Climate change 2023: Synthesis report*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf
- International Organization for Standardization. (2003). *ISO 19115:2003: Geographic information—Metadata*. <https://www.iso.org/standard/26020.html>

- Lempert, R. J., Popper, S. W., & Bankes, S. C. (2003). *Shaping the next one hundred years: New methods for quantitative, long-term policy analysis* (MR-1626). RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1626.html
- Marchau, V. A. W. J., Walker, W. E., Bloemen, P. J. T. M., & Popper, S. W. (Eds.). (2019). *Decision making under deep uncertainty: From theory to practice*. Springer.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2025, 18 de marzo). *El aviso ARA "Bahía Agradable" asistió y remolcó al buque logístico chileno "Betanzos" en la Antártida*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-aviso-ara-bahia-agradable-asistio-y-remolco-al-buque-logistico-chileno-betanzos-en-la>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024, 17 de octubre). *Decreto N.º 31: Aprueba Política Antártica Nacional* [Diario Oficial de la República de Chile]. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/10/17/43975/01/2556370.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2025). *Plan Estratégico Antártico 2026–2030*. https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20250613/20250613163437/plan_estrategico_antartico_2026__2030.pdf
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, "translations" and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39. *Social Studies of Science*, 19(3), 387–420. <https://doi.org/10.1177/030631289019003001>
- United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management. (2023). *United Nations Integrated Geospatial Information Framework: Overarching strategy* (2nd ed.). https://ggim.un.org/UN-IGIF/documents/Part_1_UN-IGIF_Overarching_Strategy_Second_Edition_27Feb2023.pdf
- United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management. (2025). *Positioning the future geospatial information ecosystem*. https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/15th-session/documents/2025-07_UN-GGIM_FutureGeospatialEcosystem.pdf
- Williamson, I. P., Rajabifard, A., & Feeney, M.-E. F. (Eds.). (2003). *Developing spatial data infrastructures: From concept to reality*. CRC Press.
- Yermakova, Y., Hingley, R., & Shibata, A. (2024). The policy-law-science nexus in the Antarctic. *Antarctic Science*, 36(3), 184–187. <https://doi.org/10.1017/S0954102023000317>

OCEANOPOLÍTICA CHILENA: ENTRE LA PRÁCTICA FRAGMENTADA Y LA NECESIDAD DE UNA ARQUITECTURA ESTRATÉGICA NACIONAL*∞

MARÍA JOSÉ PIÑEIRO TEJO•

RESUMEN

Introducción Chile es un país esencialmente oceánico con una Zona Económica Exclusiva superior a los 3,5 millones de km² y una dependencia del comercio marítimo del 95 %, es así como la inmensidad de su territorio marítimo contrasta con su matriz de planificación histórica, dado que carece de una arquitectura estratégica explícita que ordene sus prioridades. La Política Oceánica Nacional (PON), promulgada mediante Decreto N.º 74 del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2018, constituye el principal instrumento normativo vigente en la materia; sin embargo, su implementación evidencia una persistente fragmentación institucional. Objetivo: Analizar la vigencia de la oceanopolítica (1990-2022) evaluando si el Estado articula eficazmente el desarrollo, la seguridad y la defensa, tomando como eje normativo la PON 2018 y su capacidad de integrar los seis vectores estratégicos propuestos por Martínez (comunicacional, productivo, recreativo, urbano, jurídico y de poder). Metodología: En base a un diseño mixto exploratorio que integró el análisis documental de seis vectores estratégicos, entrevistas cualitativas y encuestas a 80 expertos del sector. Conclusiones: Chile mantiene una práctica oceánica potente pero fragmentada y carente de un marco conceptual integrador. El 86,3 % de los especialistas respalda institucionalizar la oceanopolítica como política de Estado para superar la mentalidad terrestre y la desarticulación institucional vigente.

Palabras clave: Defensa; Desarrollo sostenible; Geopolítica; Oceanopolítica; Política gubernamental; Política Oceánica Nacional; Recursos marinos; Seguridad.

-
- * Este artículo se deriva de la tesis doctoral titulada "Oceanopolítica para Chile en el siglo XXI: desarrollo, seguridad y defensa" (ANEPE, 2025), dirigida por el Dr. Jorge Gatica Bórquez. N=80 expertos. Metodología mixta.
- Doctora en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Magister en Historia. Coordinadora ejecutiva Centro de Estudios Navales y marítimos, Academia de Guerra Naval. mpineiro@armada.cl ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-8244-6660>
- ∞ Fecha de recepción: 130526 - Fecha de aceptación: 080626.

CHILEAN OCEANOPOLITICS: BETWEEN FRAGMENTED PRACTICE AND THE NEED FOR A NATIONAL STRATEGIC ARCHITECTURE

ABSTRACT

Introduction Chile is essentially an oceanic country with an Exclusive Economic Zone exceeding 3.5 million km² and a 95 % dependence on maritime trade. Thus, the vastness of its maritime territory contrasts with its historical planning matrix, as it lacks an explicit strategic architecture to prioritize its goals. The National Ocean Policy (PON), enacted through Decree No. 74 of the Ministry of Foreign Affairs in 2018, constitutes the main regulatory instrument in force; however, its implementation reveals persistent institutional fragmentation. *Objective:* To analyze the validity of oceanopolitics (1990–2022) to evaluate whether the State effectively articulates development, security, and defense, using the PON 2018 as normative axis and assessing its capacity to integrate the six strategic vectors proposed by Martínez. *Methodology:* Mixed exploratory design that integrated the documentary analysis of six strategic vectors, qualitative interviews, and surveys of 80 sector experts. *Conclusions:* Chile maintains a powerful but fragmented oceanic practice, lacking an integrating conceptual framework. 86.3 % of specialists support institutionalizing oceanopolitics as a State policy to overcome the terrestrial mentality and current institutional disconnection.

Key words: Defense; Sustainable development; Oceanopolitics; Government policy; National Ocean Policy; Marine resources; Security.

OCEANOPOLÍTICA CHILENA: ENTRE A PRÁTICA FRAGMENTADA E A NECESSIDADE DE UMA ARQUITETURA ESTRATÉGICA NACIONAL

RESUMO

Introdução O Chile é essencialmente um país oceânico com uma Zona Econômica Exclusiva superior a 3,5 milhões de km² e uma dependência do comércio marítimo de 95 %. Assim, a imensidão do seu território marítimo contrasta com a sua matriz de planejamento histórica, dado que carece de uma arquitetura estratégica explícita que ordene as suas prioridades. A Política Oceânica Nacional (PON), promulgada pelo Decreto n.º 74 do Ministério das Relações Exteriores em 2018, constitui o principal instrumento normativo vigente; porém, a sua implementação evidencia uma persistente fragmentação institucional. *Objetivo:* Anali-

sar a vigência da oceanopolítica (1990–2022) para avaliar se o Estado articula eficazmente o desenvolvimento, a segurança e a defesa. Metodologia: um desenho misto exploratório que integrou a análise documental de seis vetores estratégicos, entrevistas qualitativas e inquéritos a 80 especialistas do setor. Conclusões: Chile mantém uma prática oceânica potente, mas fragmentada e carente de um quadro conceitual integrador. 86,3 % dos especialistas apoiam a institucionalização da oceanopolítica como política de Estado para superar a mentalidade terrestre e a desarticulação institucional vigente.

Palavras-chave: Defesa; Desenvolvimento sustentável; Geopolítica; Oceanopolítica; Política governamental; Recursos marinhos; Segurança.

Introducción

Chile es objetivamente un país oceánico, su Zona Económica Exclusiva (ZEE) supera los 3,5 millones de km² (Chile 2026), su extensión equivale a más de cinco veces el territorio continental sudamericano del país, y el comercio exterior depende en más de un 95 % del transporte marítimo (DIRECTEMAR 2025). Sin embargo, esa centralidad material no se traduce necesariamente en una arquitectura estratégica explícita que ordene prioridades, coordinación y evaluación de políticas desde el mar. Esta tensión entre práctica oceánica e integración conceptual constituye el problema que aborda el artículo. El desafío no es la inexistencia de políticas marítimas y/u oceánicas, sino su coherencia sistémica.

En la década de 1990, la oceanopolítica en Chile emergió como una propuesta orientada a pensar el Estado desde el océano, integrando dimensiones económicas, jurídicas, urbanas, culturales y de poder. Con el tiempo, el concepto perdió centralidad institucional, aun cuando varias de sus dimensiones operativas persistieron en políticas sectoriales. El hito normativo más significativo de este periodo es la promulgación de la Política Oceánica Nacional (PON) mediante el Decreto N.º 74 del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2018, que constituye el principal instrumento articulador del Estado en esta materia (MINREL 2020). No obstante, la PON no agota el debate estratégico: su implementación ha tenido un sesgo hacia la agenda ambiental e internacional, dejando pendiente la integración sistémica de los vectores de desarrollo, seguridad y defensa que la oceanopolítica originalmente proponía.

El siglo XXI plantea una realidad donde el océano ha dejado de ser una simple vía de tránsito para convertirse en un territorio político-estratégico de alta complejidad y tensión constante (Blasco 2024). Actualmente, Chile enfrenta desafíos sin precedentes que incluyen la protección de infraestructuras críticas submarinas, como cables de fibra óptica esenciales para la conectividad y plantas desalinizadoras para la seguridad hídrica, así como la gestión de vastas áreas marinas protegidas ante la presión de la pesca ilegal y el cambio climático (MINREL 2020).

Lo que sucede hoy es que se evidencia una transición desde el concepto de “mar libre” hacia uno de “mares regulados” (Ocean Review 2010) (Martínez Torres 2017), donde hitos como el acuerdo BBNJ y las reclamaciones de plataforma continental extendida exi-

gen una presencia nacional efectiva más allá de las 200 millas. Su relevancia en el contexto internacional es creciente: la seguridad marítima se ha convertido en un eje central de los debates académicos (Bueger 2015, 159-164), y la Unión Europea ha reconocido explícitamente que unos mares y océanos seguros son fundamentales para la seguridad y la prosperidad a escala mundial (Unión Europea 2021). Chile, como potencia media oceánica, no está ajeno a esta tendencia global, lo que refuerza la pertinencia del enfoque oceanopolítico. Se suma a este escenario un comercio marítimo que se triplicará al 2050 (Unión Europea 2021), la OCDE proyecta que la economía oceánica podría crecer un 40 % mediante innovación y energías renovables, o contraerse un 20 % debido a la inacción climática y la degradación ambiental (OCDE, *The Ocean Economy to 2050* 2025).

Lo anterior, plantea un escenario de reconfiguración de poder en el ámbito oceánico (Valverde 2025) que se basa en tres ejes: la soberanía energética (minerales críticos y eólica marina) (IRENA 2023), la seguridad alimentaria (tensiones pesqueras multiplicadas por 20) (WWF 2026) y la apertura de nuevas rutas árticas hacia el 2050 (Pérez, y otros 2025).

La experiencia comparada es relevante para evaluar el posicionamiento de Chile. Till (2018, 1-40) señala que los Estados marítimos que han logrado articular poder naval, economía oceánica y diplomacia bajo una visión estratégica de largo plazo obtienen ventajas comparativas significativas en el orden internacional. La OCDE advierte que los países que no desarrollen arquitecturas de gobernanza oceánica integradas quedarán rezagados ante la reconfiguración del poder marítimo global (OCDE, *The Ocean Economy to 2050* 2025). Chile, con las condiciones geográficas de una potencia media oceánica, posee los elementos para construir esa arquitectura, pero carece aún del marco integrador que estas tendencias demandan.

Sin una cooperación reforzada, la OCDE advierte que la geopolítica extractiva y la falta de reglas claras en alta mar podrían desestabilizar el orden internacional para mediados de siglo (OCDE, *The Ocean Economy to 2050* 2025), así los Estados que lideren en gobernanza azul y potencien las políticas o economías marítimas reforzarán su posicionamiento geoestratégico ante los océanos (M. R. Pérez 2024, 153), y encontrarán condiciones más favorables para desenvolverse en la arena internacional.

Lo anterior, obliga a los Estados marítimos como Chile a superar su actual fragmentación administrativa y su mentalidad terrestre para garantizar la seguridad de las líneas de comunicación que sostienen el 95 % de su comercio exterior. La resolución de estos retos demanda una visión sistémica que integre el desarrollo sostenible, la seguridad multidimensional y la defensa polivalente dentro de una arquitectura estratégica (Ungerer 2019, 172).

El estudio tiene como objetivo analizar la evolución, el declive y la vigencia de la oceanopolítica en Chile entre 1990 y 2022, tomando como eje de análisis la Política Oceánica Nacional de 2018 y evaluando la capacidad del Estado para articular una arquitectura estratégica integrada que supere la gestión fragmentada en torno a los seis vectores propuestos por Martínez (comunicacional, productivo, recreativo, urbano, jurídico y de poder). El enfoque teórico articula el realismo, que define el océano como un espacio de poder y recursos (Blinder y Colpachi 2018, 204-205); el constructivismo, que utiliza la noción de conciencia marítima para explicar por qué persiste una planificación terrestre en un país dependiente del mar (Julián 2024, 102); y la seguridad ampliada, que integra dimensiones militares, ambientales y económicas (Gallardo y Koch 2015, 42).

Bajo este marco, la oceanopolítica se propone como una categoría analítica para coordinar el desarrollo, la seguridad y la defensa nacional. La metodología consistió en un estudio de caso con diseño mixto (Medina Romero, y otros 2023, 134) que integra el análisis cualitativo de seis vectores oceanopolíticos con una encuesta cuantitativa a 80 expertos. El estudio evalúa la percepción estratégica y la articulación institucional para proponer mecanismos formales de coordinación estatal.

Marco teórico

El análisis de la oceanopolítica exige un marco teórico capaz de integrar dimensiones estructurales, identitarias y normativas del poder marítimo. Por lo anterior, se adopta una aproximación dual que articula realismo/neorrealismo (Waltz 1988, 618) y constructivismo, complementada por aportes de la geopolítica clásica y de la seguridad ampliada.

Mediante una revisión bibliográfica, este marco teórico define la oceanopolítica como un campo interdisciplinario (historia, geopolítica y ciencias sociales), identificando los conceptos y nociones de poder que posicionan al océano como un espacio estratégico multidimensional para el siglo XXI (Till 2018, 1-20). Su relevancia en el contexto internacional es creciente: la seguridad marítima se ha convertido en un eje central de los debates académicos (Bueger 2015, 159-164) y de las agendas de organismos como la OTAN y la Unión Europea, que reconocen el dominio marítimo como espacio de competencia geopolítica, energética y normativa (Unión Europea 2021).

Desde el realismo, el océano constituye un espacio de poder vinculado al control de líneas de comunicación marítima y acceso a recursos estratégicos. Alfred Thayer Mahan en *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783* (1890) sostuvo que el poder marítimo integra comercio, industria y voluntad política, configurando la proyección internacional del Estado. Identificó seis elementos fundamentales del poder marítimo: la situación geográfica, la configuración del territorio, la extensión del país, los recursos naturales, la población y el carácter nacional, todos mediados por el tipo de gobierno (Mahan 1890, 28). Sus premisas son base para la construcción de la teoría oceanopolítica.

La tradición geopolítica europea, representada por Karl Haushofer (1938), subrayó la relevancia de los espacios geográficos en la estrategia nacional. En su obra *Geopolitik des Pazifischen Ozeans* identificó tempranamente la centralidad del océano Pacífico como espacio estratégico global, proponiendo una ‘politische Ozeanographie’ (oceanografía política) que satisficiera la necesidad de considerar los mares como hábitats políticos (Meere als politische Lebensräume) (Haushofer 1938, 17-18).

En América Latina, Ramón Cañas Montalva, influido por Kjellen, Ratzel y Haushofer (Garay y Chrismar 2008, 22), desarrolló una mirada de Chile hacia el Pacífico, sosteniendo que Chile debía convertirse en una “potencia del sur Pacífico” (Garay y Chrismar 2008, 88). Su visión sobre el control de los pasos australes fue determinante para que Chile proclamara soberanía en la Antártica y suscribiera la Declaración de Zona Marítima de 1952.

Therezinha de Castro, historiadora y geógrafa brasileña, acuñó el vocablo oceanopolítica en 1983, publicando en la revista *A Defesa Nacional de Brasil* uno de los antecedentes más tempranos del concepto en América Latina. Planteó una evolución del pensamiento estratégico: la Geopolítica evolucionó hacia la talasocracia, y cuando los continentes y

mares se vieron en estrecha interdependencia, la geozonografía dio paso a la oceanopolítica (De Castro 1983, 125). Introdujo el concepto de hemisferio oceánico e identificó que el Pacífico y la Antártica serían espacios de competencia y disputa.

Para el caso chileno, la Revista Chilena de Geopolítica (1984-1994) documentó la evolución geopolítica marítima, anticipando los fundamentos teóricos de la oceanopolítica. Autores como Santis Arenas (1986), Martorell (1986) y el Almirante Merino (1985, 1986) construyeron una matriz conceptual que sentó las bases para la posterior formulación programática de Jorge Martínez Busch.

La propuesta de Jorge Martínez (Martínez Busch 1993) sintetizó estas tradiciones al estructurar la oceanopolítica en vectores comunicacional, productivo, recreativo, urbano, jurídico y de poder, junto con la noción de Mar Presencial. Su planteamiento buscó articular desarrollo, seguridad y defensa bajo una visión oceánica integral. Estas ideas anticiparon en más de dos décadas la Política Oceánica Nacional de 2018, cuya promulgación por Decreto N.º 74 del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Consejo de Ministros para el Desarrollo de la Política Oceánica (CMDPO), validó institucionalmente la necesidad de una visión articulada de los asuntos oceánicos, aunque centrada principalmente en la dimensión ambiental e internacional (MINREL 2020).

Desde el constructivismo, la identidad marítima es una construcción social. La oceanopolítica resignifica el mar como eje del proyecto nacional, superando la tradicional visión terrestre. La seguridad ampliada (Rebolar, y otros 2016) permite integrar dimensiones económicas, ambientales y militares en el análisis del espacio marítimo.

En síntesis, la oceanopolítica puede definirse como una arquitectura estratégica orientada a integrar capacidades materiales, identidad marítima y gobernanza normativa. La combinación de realismo, constructivismo y seguridad ampliada ofrece un marco robusto para evaluar la coherencia estratégica del Estado chileno en el periodo 1990–2022, tomando la PON 2018 como referente normativo central y los seis vectores oceanopolíticos como dimensiones analíticas para observar la acción estatal.

Metodología

La investigación se desarrolló como un estudio de caso con enfoque mixto y diseño exploratorio secuencial (Hernández-Sampieri y Mendoza 2018, 106), orientado a analizar la evolución y vigencia de la oceanopolítica en Chile entre 1990 y 2022. La Política Oceánica Nacional de 2018 se incorpora como eje normativo y referente institucional del análisis, permitiendo evaluar en qué medida la acción estatal se alinea con (o se distancia de) el instrumento rector vigente.

El diseño mixto permitió integrar evidencia cualitativa y cuantitativa con fines de triangulación analítica (Grados y Alvarado 2025) (Denzin 2016). La fase cualitativa precedió a la cuantitativa (Creswell, J y Clark; V 2007, 86), cumpliendo una función exploratoria y de refinamiento conceptual; posteriormente, la encuesta permitió validar categorías y contrastar hallazgos preliminares.

El periodo 1990–2022 fue seleccionado por razones teóricas e históricas. Marca el surgimiento formal de la propuesta oceanopolítica, su progresivo desplazamiento institu-

cional, la promulgación de la PON 2018 y la posterior consolidación de políticas oceánicas sectoriales. Esta delimitación permite analizar tres momentos: formulación conceptual inicial, pérdida de centralidad conceptual y reconfiguración práctica sin marco integrador explícito (Yin 2018, 155).

La unidad de análisis es la arquitectura estratégica oceánica del Estado chileno, entendida como el conjunto de arreglos institucionales, normativos y discursivos que articulan (OCDE 2017, 23) desarrollo, seguridad y defensa en torno al espacio marítimo.

La fase cualitativa comprendió un análisis documental sistemático (Krippendorff 1990, 28) de: discursos presidenciales (Van Dijk 1997, 24-26), legislación marítima relevante, documentos estratégicos de defensa, políticas públicas vinculadas al mar (incluyendo la PON 2018 y el estudio prospectivo Mares de Chile: Visión 2040 (MINREL 2020) e instrumentos normativos relacionados con gobernanza oceánica.

Los documentos fueron codificados utilizando como categorías analíticas (Krippendorff 1990, 105) los seis vectores oceanopolíticos: comunicacional, productivo, recreativo, urbano, jurídico y de poder. Esta operacionalización permitió evaluar la presencia explícita o implícita del marco oceanopolítico en la acción estatal, incluida la PON 2018.

La fase cuantitativa (Hernández-Sampieri y Mendoza 2018, 391) consistió en la aplicación de una encuesta estructurada a 80 expertos (Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez 2008, 29-31) vinculados al ámbito marítimo, académico y estratégico, obteniendo una tasa de respuesta del 80 %. Las principales variables consideradas fueron: percepción de existencia de una mirada estratégica hacia el mar, nivel de articulación institucional en la gestión oceánica, relevancia actual del concepto de oceanopolítica, apoyo a mecanismos de institucionalización formal y necesidad de un órgano coordinador multisectorial.

La estrategia analítica se basó en la triangulación de fuentes y métodos (Denzin 2016) (Stake 2020, 96). El análisis documental permitió identificar tendencias históricas y patrones normativos; las entrevistas aportaron profundidad interpretativa; y la encuesta ofreció validación cuantitativa de percepciones estructurales. El cruce de estas fuentes permitió evaluar si la práctica oceánica chilena constituye una arquitectura estratégica integrada o si responde a una lógica sectorial fragmentada.

Resultados y discusión

Periodización de la práctica oceánica estatal (1990–2006 / 2007–2022)

En Chile entre 1990 y 2022, se han desarrollado siete administraciones gubernamentales democráticamente electas e ininterrumpidas: Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010), Sebastián Piñera (2010-2014), Michelle Bachelet (2014-2018) y Sebastián Piñera (2018-2022). No se considera para el análisis el gobierno del presidente Gabriel Boric (2022-2025) dado que recién finalizó, sin embargo, se revisaron las principales acciones realizadas.

La investigación analiza seis vectores propuestos por la oceanopolítica (Dávalos 2016) —comunicacional, productivo, recreativo, urbano, jurídico y de poder— mediante un cruce de entrevistas a expertos y consultas en archivos especializados como el SHOA, la Fundación Aylwin y la Dirección de Límites de la Cancillería. La PON 2018 se incorpora en el

análisis de cada vector como referente normativo que permite evaluar si la acción estatal ha logrado articular formalmente los seis ámbitos que la oceanopolítica propone.

Tabla 1. Análisis documental sistémico.

Período presidencial	Mensajes presidenciales y discursos oficiales*	Legislación y decretos marítimo-oceánicos	Políticas y programas oceánicos oficiales	Documentos estratégicos sectoriales	Total documentos analizados
Aylwin (1990–1994)	5	4	0	3	12
Frei Ruiz-Tagle (1994–2000)	7	6	0	4	17
Lagos (2000–2006)	7	6	0	4	17
Bachelet I (2006–2010)	5	4	0	3	12
Piñera I (2010–2014)	5	6	0	4	15
Bachelet II (2014–2018)	5	6	1 (Política Oceánica Nacional 2018)	3	15
Piñera II (2018–2022)	5	6	1 (Programa Oceánico borrador)	3	15
Boric (2022)	2	2	1 (Programa Oceánico oficial)	1	6
TOTAL 1990–2022	43	40	3	25	111

* Incluye mensajes presidenciales, cuentas públicas y discursos oficiales relevantes, entre ellos discursos de botadura, lanzamiento e incorporación de buques al servicio de la Armada.
Elaboración propia con datos del proceso de investigación.

El análisis de la Tabla 1 permite cuantificar una producción normativa y discursiva densa, con un total de 111 documentos sistematizados entre 1990 y 2022. Esta cifra evidencia que la actividad estatal ha sido constante; no obstante, la distribución temporal revela que la densidad documental no garantizó una política oceánica formal integrada, la cual solo aparece de manera explícita en el periodo 2018-2022. La promulgación de la PON 2018 (Decreto N.º 74, MINREL) constituye, en este sentido, el punto de inflexión normativo del periodo: es el primer instrumento que articula formalmente los objetivos oceánicos del

Estado chileno bajo una lógica interministerial. Sin embargo, el estudio muestra que incluso con la PON vigente, la coherencia sistémica entre los seis vectores sigue siendo parcial.

Además, el análisis documental sistemático permite distinguir dos ciclos analíticos en la evolución de la práctica oceánica estatal chilena entre 1990 y 2022. Esta periodización no responde únicamente a cambios gubernamentales, sino a patrones de orientación estratégica identificables en la acción pública.

Tabla 2. Análisis de contenido sistémico, utilizando los 6 vectores como dimensiones analíticas para observar la acción.

Período presidencial	Tipología de documentos analizados	Instituciones / fuentes	Función en la operacionalización	Relación con la PON 2018
Aylwin (1990–1994)	Discursos presidenciales; documentos estratégicos iniciales	Presidencia; Armada; Revista de Marina	Identificar el impulso fundacional de la noción oceanopolítica	Antecedente conceptual. La PON aún no existe; el vector de poder y el productivo son los más activos.
Frei Ruiz-Tagle (1994–2000)	Discursos oficiales; política exterior; marcos jurídicos marítimos	MINREL; Armada de Chile	Detectar uso normativo y diplomático del espacio oceánico	Período sin PON formal; predominio vectores jurídico y comunicacional.
Lagos (2000–2006)	Políticas de defensa; documentos estratégicos; discursos sectoriales	Ministerio de Defensa; Armada	Observar continuidad del vector de poder	Sin PON formal; renovación de escuadra alineada con vector de poder.
Bachelet II (2014–2018)	PON 2018; actas y documentos interministeriales; CMDPO	MINREL; Consejo de Ministros para la Política Oceánica	Analizar la formalización de una visión oceánica	PON 2018: hito normativo clave. Énfasis en vectores jurídico y ambiental (AMP). Vectores recreativo y urbano permanecen débiles.
Piñera II (2018–2022)	Discursos oficiales; documentos sobre AMP; política exterior oceánica	MINREL; Ministerio del Medio Ambiente	Detectar priorización comercial y multilateral	Vigencia de la PON; implementación parcial con énfasis ambiental e internacional. Déficit en vectores productivo y urbano.

Elaboración propia con datos del proceso de investigación.

La Tabla 2 ilustra la transición en la operacionalización del mar según los ciclos analíticos identificados. El periodo 1990-2006 estuvo marcado por una lógica de inserción comercial y conexión transpacífica, donde los vectores comunicacional y productivo ad-

quirieron centralidad absoluta. En contraste, el ciclo 2007-2022 evidencia una expansión normativa hacia la gobernanza ambiental, la sostenibilidad y las Áreas Marinas Protegidas (AMP), incrementando la presencia del vector jurídico. La PON 2018 constituye el primer intento formal de articular estos vectores bajo una lógica interministerial; sin embargo, su implementación ha tenido un enfoque hacia la agenda ambiental e internacional, dejando pendiente la integración plena de los vectores productivo, recreativo y urbano. Esta constatación empírica refuerza la hipótesis central del estudio: existe una práctica robusta, pero fragmentada conceptualmente, incluso con la PON vigente.

Dimensiones a articular y diagnóstico de coordinación institucional

La encuesta aplicada a 80 expertos (80 % de tasa de respuesta) que corresponde a una muestra experta, intencionada y multisectorial, donde el 95 % de los encuestados confirma experiencia profesional o investigativa directa en temas marítimos.

Tabla 3: Encuestados por sector.

Sector	%
Sector privado (logística, puertos, industria, consultoría)	42,5 %
Funcionarios públicos	31,25 %
Académicos/as	21,25 %
ONG / sociedad civil	5 %

Elaboración propia con datos del proceso de investigación.

Tabla 4: Institución representada por pilar estratégico y contribución.

Pilar estratégico	Instituciones representadas	Contribución a la evaluación
Defensa y seguridad	Armada de Chile; DIRECTEMAR; SHOA; ASMAR; Subsecretaría de Defensa	Aporta evaluación experta sobre soberanía, control marítimo, capacidades navales y proyección oceánica
Gobernanza y proyección internacional	Cancillería; Ministerio de Transportes; Ministerio del Medio Ambiente; think tanks internacionales	Permite evaluar el uso del océano en política exterior, derecho del mar y gobernanza oceánica
Desarrollo y economía	Puertos; navieras; asociaciones de armadores; sector pesquero; ENAP	Incorpora la perspectiva productiva, logística y energética del espacio oceánico

Ciencia y conocimiento	Universidades; centros de investigación; FONDECYT; Academia de Historia Naval y Marítima	Contribuye a la reflexión estratégica, histórica y científica sobre el océano
------------------------	--	---

Elaboración propia con datos del proceso de investigación.

La solidez del diagnóstico estratégico se apoya en la representatividad de la muestra experta detallada en la Tabla 3. La multisectorialidad de la Tabla 4 permite que la evaluación del espacio oceánico integre la soberanía (Defensa), la economía (Puertos) y la gobernanza (Cancillería) como dimensiones estructurales indisolubles. El alto nivel de experiencia de los consultados (95 %) valida la percepción de que el océano es un asunto de Estado y no una competencia sectorial aislada.

La encuesta corrobora la necesidad de una arquitectura estratégica oceánica integral. Ante la pregunta sobre qué dimensiones deberían articularse en una política oceánica integral, los resultados muestran una clara comprensión multisectorial: Defensa: 92,4%, Desarrollo científico: 91,1 %, Política exterior: 87,3 %, Economía: 87,3 %, Cultura marítima: 77,2 %, Educación: 75,9 %. Estos porcentajes son coherentes con los objetivos establecidos en la PON 2018, que también reconoce la necesidad de articular dimensiones de defensa, desarrollo económico, política exterior y conservación ambiental, confirmando que la percepción experta valida el instrumento normativo vigente aunque percibe su implementación como insuficiente.

Sin embargo, cuando se evalúa el nivel actual de articulación institucional en torno al mar, predomina un diagnóstico crítico: Fragmentado: 61,3 %, Parcialmente articulado: 30,0 %, Muy articulado: 1,3 %. Estos datos sostienen empíricamente la brecha entre práctica oceánica e integración estratégica. La existencia de políticas sectoriales —y de la PON 2018— no equivale a coherencia sistémica.

Tabla 5. Encuesta y principales hallazgos (N = 80).

Dimensión evaluada	Resultado cuantitativo	Interpretación analítica	Aporte a la investigación
Existencia de mirada estratégica del Estado hacia el mar	70 % considera que no existe	Confirma empíricamente la fragmentación detectada	Valida ausencia de articulación oceanopolítica plena pese a PON 2018
Relevancia de contar con una visión estratégica oceánica	100 % la considera relevante	Existe consenso transversal sobre la necesidad estratégica	Refuerza pertinencia de los vectores y de la PON como instrumento base
Aporte potencial de la oceanopolítica al desarrollo económico	86,3 %	El océano es percibido como motor de desarrollo	Confirma vector productivo

Institucionalización de una política oceánica de Estado	86,3 % a favor	Déficit no es conceptual, sino político-institucional	Refuerza necesidad de fortalecer la PON 2018 como política de Estado vinculante
---	----------------	---	---

Elaboración propia con datos del proceso de investigación.

Los resultados de la Tabla 5 exponen la paradoja central de la investigación: existe un consenso absoluto (100 %) sobre la relevancia de contar con una visión estratégica, pero el 70 % de los expertos denuncia su inexistencia en la praxis estatal actual, incluso con la PON 2018 promulgada. Esto sugiere que el problema no radica en la ausencia de instrumentos normativos, sino en la insuficiente implementación y vinculatoriedad de la PON como política de Estado. El 86,3 % de respaldo a la institucionalización formal refuerza que se requieren mecanismos concretos de coordinación, seguimiento y evaluación de la política oceánica, más allá de su declaración de principios.

Tabla 6. Proceso de investigación y operacionalización de la oceanopolítica mediante los seis vectores funcionales (1990–2022).

Vector oceanopolítico	Análisis de contenido sistémico	Hallazgos en la práctica estatal	Resultados encuesta (N=80)	Entrevistados	Evidencia de operacionalización	Relación con PON 2018
Comunicacional	Discursos presidenciales, mensajes ministeriales, política exterior	Narrativa marítima discontinua; ausencia de visión estratégica sostenida	70 % percibe ausencia de mirada estratégica; 100 % la considera relevante	Neghme, Muñoz, Ribera, Carrasco	Detección de la dimensión discursiva del mar	La PON reconoce la difusión y conciencia oceánica como objetivo; su implementación ha sido débil en comunicación pública.
Productivo	Políticas de pesca, acuicultura, puertos y comercio exterior	Desarrollo marítimo sectorial y fragmentado	86,3 % identifica aporte al desarrollo económico	Gallardo, Tejada, Purcell	Identificación de uso económico del océano	La PON incluye el desarrollo sostenible como eje; sin embargo, la integración productiva sigue siendo sectorial.
Recreativo	Programas de borde costero, turismo y uso social del litoral	Vector secundario, no estratégico	47,5 % valora educación y cultura marítima	Winckler, Neghme	Observación de dimensión social del océano	Escasamente abordado en la PON; es el vector con menor presencia normativa.

Urbano	Legislación portuaria y planificación costera	Débil articulación ciudad–puerto–litoral	61,3 % percibe gestión fragmentada	Winckler, Tejada	Evidencia de fragmentación	La PON no incluye explícitamente la relación ciudad-puerto-litoral como dimensión estratégica.
Jurídico	CONVEMAR, BBNJ, legislación marítima	Uso jurídico activo pero reactivo	53,8 % identifica diplomacia oceánica como relevante	Cordano, Hawa, Muñoz	Detección de dimensión normativa	La PON tiene fuerte componente jurídico-internacional; es el vector con mayor alineación normativa.
De poder	Política de defensa, control marítimo, rol de la Armada	Continuidad operacional sin doctrina oceanopolítica	66,3 % considera defensa y seguridad áreas clave	Álvarez, Arancibia, Vergara, González, Tavra, Toro	Observación de dimensión estratégica-material	La PON menciona la defensa solo tangencialmente; la Armada opera con autonomía pero sin marco integrador explícito.

Elaboración propia con datos del proceso de investigación.

La Tabla 6 sintetiza la brecha entre la teoría y la práctica operacional. Al contrastar los seis vectores con la PON 2018, se constata que el instrumento normativo tiene mayor cobertura en los vectores jurídico y productivo, mientras que los vectores recreativo, urbano y de poder permanecen escasamente articulados en el marco normativo vigente. Esta asimetría sectorial confirma que la PON, si bien es un avance institucional significativo, no ha logrado implementar la visión integral que la oceanopolítica propone.

Discusión: brecha identitaria y revalidación estratégica

El componente cualitativo refuerza el diagnóstico cuantitativo. Las entrevistas realizadas en el marco de la investigación evidencian la persistencia de una matriz cultural predominantemente terrestre, lo que dificulta consolidar una conciencia estratégica oceánica de largo plazo.

Al mismo tiempo, se reconoce que la oceanopolítica formulada en los años noventa se adelantó a debates que hoy resultan centrales: gobernanza de alta mar, protección de infraestructuras críticas submarinas, seguridad de rutas marítimas y articulación entre desarrollo y defensa. La promulgación de la PON 2018 valida este adelanto conceptual, confirmando que los seis vectores de Martínez mantienen plena vigencia analítica como herramienta para evaluar la coherencia de la política oceánica del Estado. No obstante, la PON ha privilegiado la dimensión ambiental e internacional, dejando pendiente la in-

tegración sistémica de defensa, seguridad y desarrollo económico que la oceanopolítica originalmente proponía.

Los hallazgos permiten sostener que la oceanopolítica no constituye un concepto obsoleto, sino una propuesta de arquitectura estratégica capaz de integrar dimensiones que hoy operan de manera fragmentada. La evidencia empírica muestra que existe consenso experto sobre la relevancia del mar, pero ausencia de institucionalización coherente.

En términos analíticos, la brecha identificada no es de acción, sino de integración. Chile despliega práctica oceánica multisectorial, posee un instrumento normativo (la PON 2018), pero carece de un marco estratégico explícito que articule desarrollo, seguridad y defensa bajo una visión oceánica de Estado. Till (2018, 1-40) muestra que los Estados marítimos que han logrado esta articulación lo han hecho mediante mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional de alto nivel y una voluntad política sostenida. En el caso chileno, el Consejo de Ministros para el Desarrollo de la Política Oceánica (CMDPO) constituye un antecedente institucional relevante, pero ha operado de manera intermitente y sin la vinculatoriedad necesaria.

Conclusiones

Como principales conclusiones del análisis se puede establecer que Chile ha consolidado una práctica oceánica robusta, manifestada en su liderazgo ambiental y poder naval moderno, pero ha permitido el declive del marco conceptual y teórico que originalmente guiaba ese desarrollo. La Política Oceánica Nacional de 2018, promulgada mediante Decreto N.º 74 del Ministerio de Relaciones Exteriores, constituye el principal instrumento normativo de este periodo y representa un avance institucional significativo. Sin embargo, su implementación ha tenido un sesgo hacia la agenda ambiental e internacional, y no ha logrado articular los seis vectores oceanopolíticos de manera coherente e integrada.

La acción estratégica actual no responde a un cuerpo teórico sistematizado, sino a la intuición de los gobernantes o a agendas internacionales específicas, lo que genera una brecha de integración estratégica; bajo este escenario, el 94,9 % de los expertos consultados percibe que la arquitectura vigente carece de niveles adecuados de coherencia, operando bajo lógicas sectoriales desconectadas.

Por consiguiente, existe un respaldo del 86,3 % para institucionalizar formalmente una política de Estado y un 81 % que considera urgente la creación de un órgano coordinador de alto nivel. La persistencia de una visión terrestre en la élite política y la ciudadanía constituye un obstáculo crucial, reflejado en la falta de inversiones estratégicas en infraestructura portuaria durante décadas.

Los resultados de la encuesta señalan que la PON 2018 es reconocida como un paso en la dirección correcta, pero los expertos la perciben como insuficiente para superar la fragmentación detectada. Se requiere fortalecer la PON como política de Estado vinculante, dotarla de un mecanismo de coordinación permanente, ampliar su cobertura hacia los vectores de poder (defensa) y recreativo (educación y cultura marítima).

La oceanopolítica se valida como una arquitectura necesaria para unificar el desarrollo sostenible, la seguridad multidimensional y la defensa, especialmente en un con-

texto internacional en que los debates sobre seguridad marítima (Bueger 2015) y economía oceánica demandan de los Estados visiones integradas y no meramente sectoriales. La OCDE proyecta que la economía oceánica podría crecer un 40 % mediante innovación, o contraerse un 20 % por inacción climática (OCDE, *The Ocean Economy to 2050* 2025): los Estados marítimos que no cuenten con una arquitectura estratégica explícita quedarán en desventaja. Chile tiene los elementos para construir esa arquitectura tomando la PON 2018 como punto de partida y la oceanopolítica como marco conceptual articulador.

Bibliografía

- Arredondo, Ricardo. «Multilateralismo: origen, crisis y desafíos». En Manual de relaciones internacionales, de Patricio Degiorgis, Julio Lascano y Vedia y Ángeles Rodríguez. Mariana Colotta. Buenos Aires: Teseo, 2021.
- Blasco, Emili J. «El pulso geopolítico del siglo XXI se libra en el mar». Global Affairs. Universidad de Navarra. 17 de 12 de 2024. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/el-pulso-geopolitico-del-siglo-xxi-se-libra-en-el-mar>
- Blinder, Daniel, y Laura Colpachi. «La geopolítica y el mar». Revista Defensa Nacional Nº 1. Universidad de la Defensa Nacional UNDEF, 2018: 203-218.
- Bowen, Glenn. «Document Analysis as a Qualitative Research Method». Qualitative research journal. Volumen 9. Número 2, 2009: 27-40.
- Bueger, Christian. «What is maritime security?» Marine Policy. Volumen 53, 2015: 159-164. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005>.
- Chile, Gobierno de. Nuestro país. 22 de 02 de 2026. <https://www.gob.cl/nuestro-pais/>
- Creswell, J y Clark; V. Designing and Conducting Mixed Methods Research. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2007.
- Creswell, John W., y J. David Creswell. Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. 5ª edición. Thousand Oaks: SAGE, 2018.
- Dávalos, Jaime. «Una aproximación a la oceanopolítica». Revista de Ciencias seguridad y Defensa 1, nº 1 (2016): 13-17.
- De Castro, T. «Oceanopolítica». Revista A Defensa Nacional, 1983: 107-126.
- Denzin, Norman. «Critical Qualitative Inquiry». Sage Journals. Volume 23, Issue 1, 2016: 8-16.
- DIRECTEMAR. Chile País Marítimo. 2025. <https://www.directemar.cl/directemar/candidatura-de-chile-al-consejo-de-la-organizacion-maritima-internacional>
- Escobar-Pérez, Jazmine, y Ángela Cuervo-Martínez. «Validez de contenido y juicio de expertos: Una aproximación a su utilización». Avances en medición. volumen 6, 2008: 27-36.
- Garay, Cristián, y Julio Von Chrismar. Geopolítica Oceánica y Austral: General Ramón Cañas Montalva. Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2008.
- Grados, José Esquivel, y Sebastián Reyes Alvarado. «Triangulación en la investigación cualitativa mixta: Una estrategia para la validez y fiabilidad científica». Revista internacional de tecnologías educativas. Vol. 10, No. 02, 2025: 13-26.
- Haushofer, Karl. Geopolitik des Pazifischen Ozeans: Studien Ueber die Wechselbeziehungen Zwischen Geographie und Geschichte. Heidelberg - Berlín, 1938.

- Hernández-Sampieri, R., y C. Mendoza. Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Ciudad de México: McGraw Hill Education, 2018.
- Instituto Chileno de Geopolítica. «Presentación del volumen». Revista chilena de geopolítica 5, nº 2 (1989).
- Instituto Geopolítico de Chile. «Principios geopolíticos de Chile». Revista chilena de geopolítica, 1984.
- IRENA. Geopolítica de la transición energética. Los minerales críticos. 2023. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA_Geopolitics_energy_transition_critical_materials_2023_ES.pdf
- Jaramillo, R. «Fronteras y tareas geopolíticas chilenas en el Océano Pacífico Sur y en el continente antártico». Revista Chilena de geopolítica 2 (1985).
- Julián, José Manuel Olivar. «El constructivismo en las relaciones internacionales: El valor de las ideas.» Revista electrónica de derecho Universidad de La Rioja (REDUR), 22-23, 2024: 101-121.
- Krippendorff, Klaus. Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica. Paidós Comunicación, 1990.
- Mahan, A. The influence of sea power upon history (1660-1783). Little, EE. UU.: Brown, 1890.
- Martínez Busch, Jorge. «La oceanopolítica en el desarrollo de Chile». Revista de Marina, 1993. <https://revistamarina.cl/revistas/1993/3/martinez1.pdf>
- Martínez Torres, José Antonio. «Gobernar el Mundo. La polémica Mare Liberum versus Mare Clausum en las Indias Orientales (1603-1625)». Anuario de estudios americanos Vol. 74 Núm. 1, 2017: 71-96.
- Martorell, C. «Los medios de comunicación y la formación de una conciencia oceánica». Revista chilena de geopolítica, 1986.
- Medina Romero, Miguel Ángel et al. Método mixto de investigación: Cuantitativo y cualitativo. Lima: Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú, 2023.
- Merino, José Toribio. «Valparaíso y el destino marítimo de Chile.» Revista chilena de geopolítica volumen 2 número 3, 1986: 3-12.
- Merino, Jose Toribio. «Visión geopolítica de Chile en el futuro del Pacífico.» Revista chilena de geopolítica número 3, 1985: 15-31.
- MINREL. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Mares de Chile. Visión 2040. 24 de enero de 2020. <https://biblioteca.digital.gob.cl/server/api/core/bitstreams/c739ffe9-4909-4687-93ef-345a0b712f4f/content>

- Novaes, A., y M. Lamego. «Oceanopolítica: Therezinha de Castro and the use of maps in the geopolitics of the sea.» *Journal of Historical Geography* 87 (April 2025): 22-34.
- OCDE. The Ocean Economy to 2050. 31 de 03 de 2025. https://www.oecd.org/en/publications/the-ocean-economy-to-2050_a9096fb1-en.html
- OCDE. The Strategic State: Building Service Delivery Capacity. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2017.
- Ocean Review. Living with the oceans. A report on the state of the world's oceans. 2010.
- Pérez, Alejandro Álvarez et al. «El Ártico: nuevo escenario geopolítico». IEEE. 23 de 06 de 2025.
- Pérez, María Rosa Chapella. «Breve introducción de economía azul y su importancia en la geopolítica contemporánea». En Cuadernos de Estrategia 227. Madrid: CESEDEN, 2024.
- Rebolar, Enrique et al. «Visión crítica de la seguridad multidimensional y amenazas a la seguridad.» *Revista Ensayos Militares* vol. 2. nº 1, 2016: 43-59.
- Riedemann, V. «Chile y el Pacífico Sur Oriental: Notas para un intento de caracterización geopolítica.» *Revista Chilena de Geopolítica*, 1984.
- Ruggie, John. «Multilateralism: the Anatomy of an Institution». The MIT Press, Vol. 46, 1992.
- Santis Arenas, Hernán. «Las fronteras y límites marítimos en el contexto de la territorialidad: El caso chileno». *Revista chilena de geopolítica*. volumen 2 número 3, 1986: 13-30.
- Santis, H. «Espacio y sociedad del Pacífico: Una realidad por conocer». *Revista chilena de geopolítica*, 1987.
- Sorj, Bernardo. «Segurança, segurança humana e América Latina». Sur. *Revista Internacional de Direitos Humanos* (3) 2, 2005: 40-59.
- Stake, Robert. Investigación con estudios de casos. 6° Edición. Madrid, España: Morata, 2020.
- Tavra, A. «Geopolítica. Pensamiento de Mahan». *Revista de Marina*. 1996. <https://revista-marina.cl/revistas/1996/4/atavrach.pdf>
- Terzago, J. «Alfred Thayer Mahan (1840-1914) Contraalmirante US Navy». *Revista de Marina*. 2006.
- Till, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. New York: Routledge, 2018.
- Ungerer, Marius. «Conceptualising strategy-making through a strategic architecture perspective». *Management Studies*, May-June, Vol. 7, No. 3, 2019: 169-190.

- Unión Europea. Mares y océanos seguros y protegidos. 30 de 09 de 2021. https://www.eeas.europa.eu/eeas/mares-y-oc%C3%A9anos-seguros-y-protegidos_es
- Valverde, María José. El océano es el próximo campo de batalla geopolítico. 15 de 09 de 2025.
- Van Dijk, Teun A. *The Study of Discourse*. SAGE Publications, 1997.
- Waltz, K. «The Origins of War in Neorealist Theory». *Journal of Interdisciplinary History*. Volúmen 18 número 4, 1988: 618.
- Wendt, A. «La anarquía es lo que los estados hacen de ella». *Relaciones Internacionales* 46, nº 2 (2005): 391-425.
- WWF. Futuros de los océanos. 2026. <https://www.worldwildlife.org/our-work/oceans/oceans-futures/>
- Yin, Robert. *Case study research and applications*. 6ª edición. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018.

RELACIONES CIVILES-MILITARES EN EL SIGLO XXI: CAMBIOS SOCIOCULTURALES, DESAFÍOS EMERGENTES EN SEGURIDAD Y DEFENSA, Y LOS CAMINOS HACIA SU SUPERACIÓN[∞]

DANIEL MENDES AGUIAR SANTOS•

RESUMEN

El objetivo de este estudio es examinar los desafíos emergentes vinculados a los cambios socioculturales actuales, que han afectado directamente la función Defensa y las Fuerzas Armadas (FF. AA.), a fin de analizar los rumbos estimados para potenciar su superación, mediante el rol de las Relaciones Civiles-Militares (RCM). La investigación adoptó una perspectiva cualitativa, organizada bajo la modalidad de ensayo estructurado. Con base en un marco teórico centrado en las RCM, se exploró la interacción entre poder político, instituciones militares y sociedad civil. En especial, se recurrió a un lógica hipotético-deductiva, articulada en torno a dos hipótesis teóricas. Como hallazgo inicial, se identificó la relación entre los cambios socioculturales en curso y sus efectos en materia de seguridad y defensa, con atención a: la expansión del Crimen Organizado Transnacional (COT); las migraciones masivas; la fricción informacional y el ciberespacio; y el terrorismo internacional y su articulación local. A continuación, se examinaron tres espectros de desafíos para la función Defensa y las FF. AA.: político-estratégicos; institucionales; y socio-cívicos. La investigación concluyó que la superación de los desafíos está anclada en tres rumbos: (1) el perfeccionamiento de las RCM; (2) la modernización del modelo de profesionalidad de las FF. AA.; y (3) un nuevo abordaje de legitimación institucional.

Palabras clave: Cambios socioculturales; desafíos contemporáneos; seguridad y defensa; relaciones civiles-militares; Fuerzas Armadas.

-
- Coronel de Caballería del Ejército de Brasil. Doctor en Ciencias Militares por la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército / Instituto Meira Mattos. Posee especialización en Estado Mayor Conjunto por la Universidad Conjunta de las Fuerzas Armadas de Corea del Sur, y el Diplomado en Conducción Político-Estratégica y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela Preparatoria de Cadetes del Ejército. danielsaude1@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2856-7378>

∞ Fecha de recepción: 280925 - Fecha de aceptación: 080626.

CIVIL-MILITARY RELATIONS IN THE 21ST CENTURY: SOCIOCULTURAL CHANGES, EMERGING CHALLENGES IN SECURITY AND DEFENSE, AND PATHS TOWARDS THE OVERCOMING

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the emerging challenges linked to current sociocultural changes that have directly affected the Defense function and the Armed Forces, in order to analyze the proposed paths to overcome them, considering the role of Civil-Military Relations (CMR). The research adopted a qualitative perspective, organized as a structured essay. Based on a theoretical framework focused on CMR, the interaction between political power, military institutions, and civil society was explored. Specifically, a hypothetical-deductive logic was used, articulated around two theoretical hypotheses. The initial finding identified the relationship between ongoing sociocultural changes and their effects on the field of security and defense, with attention to: the expansion of transnational organized crime; mass migration; informational friction and cyberspace; and international terrorism and its local articulation. Next, three spectrums of challenges related to the Defense function and the Armed Forces were examined: political-strategic; institutional; and socio-civic. The research concluded that overcoming these challenges lies in three directions: (1) improving Civil-Military Relations; (2) modernizing the professional model of Armed Forces; and (3) a novel approach to institutional legitimacy.

Key words: Sociocultural changes; contemporary challenges; security and defense; civil-military relations; Armed Forces.

RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO SÉCULO XXI: MUDANÇAS SOCIOCULTURAIS, DESAFIOS EMERGENTES EM SEGURANÇA E DEFESA E CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO

RESUMO

O objetivo deste estudo é examinar os desafios emergentes ligados às atuais mudanças socioculturais que afetaram diretamente a função Defesa e as Forças Armadas, a fim de analisar os caminhos estimados para superá-los, considerando o papel das Relações Cívico-Militares (RCM). A pesquisa adotou uma perspectiva qualitativa, organizada como um ensaio estruturado. Com base em um arcabouço teórico fo-

cado nas RCM, a interação entre poder político, instituições militares e sociedade civil foi explorada. Em especial, foi utilizada uma lógica hipotético-dedutiva, articulada em torno de duas hipóteses teóricas. Como achado inicial, foi identificada a relação entre as mudanças socioculturais em curso e seus efeitos no campo da segurança e defesa, com atenção para: a expansão do crime organizado transnacional; as migrações em massa; o atrito informacional e o ciberespaço; e o terrorismo internacional e sua articulação local. A seguir, foram examinados três espectros de desafios relacionados à função Defesa e às FA: político-estratégico; institucional; e socio cívico. A pesquisa concluiu que a superação desses desafios reside em três direções: (1) o aprimoramento das Relações Civis-Militares; (2) a modernização do modelo profissional das Forças Armadas; e (3) uma nova abordagem de legitimação institucional.

Palavras-chave: *Mudanças socioculturais; desafios contemporâneos; segurança e defesa; relações civis-militares; Forças Armadas.*

Introducción

Las sociedades contemporáneas atraviesan transformaciones profundas, impulsadas por cambios políticos, socioculturales, tecnológicos y geoestratégicos que han reconfigurado los marcos tradicionales de la seguridad y la defensa (S&D). En este contexto, resulta pertinente distinguir ambos conceptos, dado que, aunque estrechamente relacionados, responden a finalidades y ámbitos de actuación diferentes, cuya delimitación varía según los marcos jurídicos, doctrinarios e institucionales de cada Estado. Tradicionalmente, la *Defensa Nacional* ha sido concebida como la función orientada a proteger la soberanía, la integridad territorial y los intereses estratégicos frente a amenazas externas, siendo las Fuerzas Armadas el principal instrumento para su materialización. Sin embargo, la evolución del entorno estratégico y la emergencia de amenazas complejas –como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, los ciberataques o la protección de infraestructuras críticas–han llevado a diversos países a ampliar, bajo condiciones específicas y conforme a sus respectivos marcos legales, el empleo del instrumento militar frente a determinadas amenazas de carácter interno. Por su parte, la *Seguridad Nacional* adopta una perspectiva más amplia, orientada a la protección del Estado y de la sociedad frente a riesgos y amenazas de diversa naturaleza, tanto internos como externos, incorporando dimensiones políticas, sociales, económicas, tecnológicas y ambientales (Kissinger, 2016; Santos et al., 2020).

En este marco, ha cobrado creciente relevancia el paradigma de la *Seguridad Humana*, que desplaza el foco desde la seguridad del Estado hacia la protección integral de las personas, subrayando la necesidad de respuestas centradas en derechos, resiliencia social y cooperación institucional. Esta visión ha desafiado las fronteras tradicionales entre seguridad interna y externa, y ha exigido una reconfiguración estratégica del aparato estatal, incluyendo un papel más adaptativo y cooperativo para las instituciones de la Defensa (Colón, 2011; RESDAL, 2024).

En el siglo XXI, a la luz de un entorno global y nacional cada vez más fluido y fragmentado, la función Defensa se enfrenta a amenazas difusas, dinámicas e interconectadas, muchas de ellas situadas en espacios transnacionales o directamente insertas en contextos civiles (Bousquet, 2009; Eugene & Osakwe, 2016). Estas mutaciones han impactado de forma significativa a las instituciones estatales, en particular a las Fuerzas Armadas, cuya misión, estructura y legitimidad se ven tensionadas frente a escenarios crecientemente complejos (Dandeker, 1994; Smith, 2006; Piuze, 2018).

Entre los factores que agravan dicha complejidad destacan la emergencia de actores violentos no estatales, la expansión del Crimen Organizado Transnacional, las fricciones en el ciberespacio, los flujos migratorios masivos y la erosión de los marcos normativos interestatales. Estas amenazas no tradicionales han tensionado los marcos convencionales de la función Defensa y, en numerosos países, han impulsado la ampliación o redefinición de las misiones asignadas a las FF. AA., conforme a sus respectivos marcos jurídicos y doctrinarios. Ello obliga a repensar los vínculos entre el Estado, las FF. AA. y la sociedad civil. Luego, las relaciones civiles-militares adquieren una renovada centralidad al constituirse en una interfaz estratégica para garantizar simultáneamente el control democrático, la eficacia operativa y la cohesión social (Janowitz, 1960; Bruneau, 2005).

En este contexto, la creciente ampliación de funciones asignadas a las FF. AA., a menudo sin respaldo doctrinario, normativo ni estratégico suficiente, ha generado tensiones internas en las instituciones militares, así como en su relación con las autoridades civiles. Esta expansión funcional no siempre ha venido acompañada por una legitimación adecuada ante la ciudadanía, lo cual puede erosionar el contrato social que da sustento a la autoridad en materia de Defensa (Pion-Berlin, 2010). De ahí la urgencia de examinar las condiciones necesarias para que las Relaciones Civiles-Militares (RCM) fortalezcan una gobernanza legítima y eficaz de la S&D, especialmente en contextos operativos multidimensionales y en sistemas democráticos que enfrentan desafíos complejos (Feaver, 2003; Bruneau & Dombroski, 2006; Ruffa, 2013).

Desde este enfoque, la presente investigación parte de una pregunta orientadora: ¿Cómo potenciar la superación de los nuevos desafíos en materia de seguridad y defensa, derivados de los cambios socioculturales del siglo XXI, que han implicado la función Defensa y las Fuerzas Armadas, considerando el papel y la naturaleza de la interacción civil-militar?

Para abordar la cuestión, el objetivo general es examinar los desafíos emergentes vinculados a los cambios socioculturales actuales, que han afectado directamente la función Defensa y las FF. AA, a fin de analizar los rumbos estimados para potenciar su superación, mediante el rol de las RCM.

A la luz de dicho objetivo, este ensayo busca aportar a una mejor comprensión de cómo los desafíos emergentes han afectado la misión, la estructura y la legitimidad de las FF. AA., así como de qué manera dichos desafíos han exigido nuevos marcos de planificación estratégica e institucional. Asimismo, pretende contribuir al perfeccionamiento de las RCM y al diseño de políticas públicas capaces de responder a desafíos complejos sin comprometer los principios del sistema democrático (Bruneau & Dombroski, 2006; Santos et al., 2020).

En pos de alcanzar el objetivo, desde un abordaje cualitativo, este ensayo se estructura en seis secciones. Tras esta introducción, se presentan las perspectivas teórica y metodológica (sección 2). Luego se identifican los principales cambios socioculturales y sus efectos sobre la seguridad y la defensa (sección 3). A continuación, se examinan los desafíos críticos que enfrenta la función Defensa y las FF. AA. (sección 4). Posteriormente, se analizan los rumbos estimados para potenciar su superación (sección 5) y, por último, se exponen las conclusiones y reflexiones finales (sección 6).

1. Perspectivas teórica y metodológica

Desde una perspectiva teórica, esta investigación adopta las Relaciones Civiles-Militares como el principal constructo analítico para interpretar los desafíos contemporáneos que enfrentan las FF. AA. en contextos democráticos. En términos generales, la literatura especializada entiende las RCM como el conjunto de relaciones estructurales, funcionales e institucionales que vinculan a las instituciones militares con la autoridad política y, en un sentido más amplio, con la sociedad. En esta línea, Feaver (1999) define este constructo como un concepto que involucra el amplio rango de interacciones entre los militares y la sociedad civil en todos los niveles. Por su parte, Piuze (2025) lo sintetiza como el “conjunto de interacciones que se desarrollan entre la autoridad política y las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional y legal de un país, con el propósito de alcanzar los objetivos de la función Defensa, garantizando la subordinación de las instituciones armadas a la autoridad legítimamente constituida y aportando a la efectividad de la fuerza militar”. Para efectos de esta investigación, se adopta esta última definición, por cuanto centra el análisis en la interacción entre la autoridad política y las FF. AA. como eje de la función Defensa, sin desconocer que las RCM también comprenden vínculos más amplios con la sociedad civil.

Para sustentar este marco, se toma como referencia un conjunto de teorías clave que han anclado el estudio de las RCM desde mediados del siglo XX. Entre los enfoques fundacionales se encuentran el “modelo de separación” propuesto por Samuel Huntington (1957), centrado en la profesionalización de los militares como garantía de subordinación, y el “modelo de convergencia y control social” desarrollado por Morris Janowitz (1960), que enfatiza la creciente interacción entre militares y sociedad.

A ellos se suman autores como Charles Moskos (1977), con su “modelo institución-ocupación”; Christopher Dandeker (1994), con una mirada sociológica sobre la evolución funcional e identitaria de las FF. AA.; y Peter Feaver (2003), quien aporta un enfoque de teoría de agencia para analizar la relación entre civiles y militares como dinámica anclada en el “modelo principal-agente”. Asimismo, se incorporan los marcos de análisis propuestos por Thomas Bruneau (2005), centrados en control, eficacia y eficiencia; y por Risa Brooks (2008), que examinó los vínculos entre RCM y decisiones estratégicas.

Particularmente, en el contexto latinoamericano, se consideran las contribuciones de David Pion-Berlin (2009) sobre las relaciones formales e informales, y de José Miguel Piuze (2018), que aporta una visión sudamericana que integra el análisis institucional, profesional y social de las FF. AA.

No obstante, la literatura especializada también ha incorporado miradas críticas que cuestionan tanto el modelo de separación rígida propuesto por Huntington (1957) como la convergencia planteada por Janowitz (1960). Por ejemplo, Rebecca Schiff (2009), a través

de su teoría de la concordancia, sostiene que la estabilidad de las RCM depende menos de una separación o convergencia ideal y más de la adecuación entre la cultura política, el reclutamiento militar y la composición social. En esta misma línea, Krahmann (2003, 2005) advierte que la expansión de funciones militares hacia tareas no convencionales puede generar una “militarización difusa” susceptible de debilitar el control democrático. Estas perspectivas amplían el espectro conceptual del campo y permiten problematizar los riesgos asociados a una expansión excesiva de las funciones de las FF. AA.

Un elemento fundamental en este entramado es el Ministerio de Defensa (MD), cuya existencia, según Bruneau (2005), constituye por sí misma un indicador clave del grado de institucionalización de las RCM. Este órgano cumple funciones esenciales como: estructurar las relaciones de poder entre los actores civiles y militares; distribuir competencias entre ambos ámbitos; y maximizar la eficacia del empleo de las FF. AA. y la eficiencia en la administración de los recursos públicos.

En este contexto, el constructo RCM ha cumplido un papel estratégico en tres dimensiones complementarias: (1) asegurar que las políticas y capacidades de las Fuerzas Armadas estén alineadas con los objetivos políticos del Estado; (2) garantizar la legitimidad de la función militar ante la ciudadanía; y (3) prevenir el uso indebido del instrumento militar con fines políticos (Bruneau, 2005).

Este estudio aborda dicho constructo según un entendimiento anclado en tres variables: la variable independiente, asociada a la “contribución efectiva de la interfaz civil-militar al control democrático, a la eficacia operativa y a la cohesión social”; la variable dependiente, que se refiere al “grado de eficacia, eficiencia y resiliencia institucional del MD y de las FF. AA. como instituciones del Estado”; y la variable interviniente, que es la “naturaleza de la interacción civil-militar”.

En especial, esta última puede adoptar diversas formas, desde la simple coexistencia (ausencia de fricciones), pasando por niveles crecientes de entendimiento - conciencia (reconocimiento de la misión del otro); comprensión (estado de no competencia); cooperación (ocurrencia de acciones cooperativas); coherencia (ocurrencia de objetivos convergentes) - hasta alcanzar un nivel de integración, caracterizado por la planificación y ejecución integrada de políticas y operaciones (Feaver, 2003).

Para efectos de esta investigación, se distingue entre la función Defensa y el sector Defensa. La primera se entiende como la función estratégica del Estado orientada a la protección de la soberanía, la integridad territorial y los intereses nacionales, mientras que el segundo comprende el conjunto de instituciones, organismos, capacidades y marcos normativos encargados de materializar dicha función. Esta distinción orienta el análisis desarrollado en las secciones siguientes.

Así, considerando el marco teórico y las delimitaciones conceptuales previamente establecidas, en términos metodológicos este estudio adopta una perspectiva cualitativa, analítica y reflexiva, organizada bajo la modalidad de ensayo estructurado, lo que permite articular teoría, diagnóstico empírico y proyección estratégica. El enfoque se sustenta en la revisión crítica de la literatura especializada, en la selección intencionada de estudios de caso y en el análisis de documentos doctrinarios y marcos normativos vinculados al sector

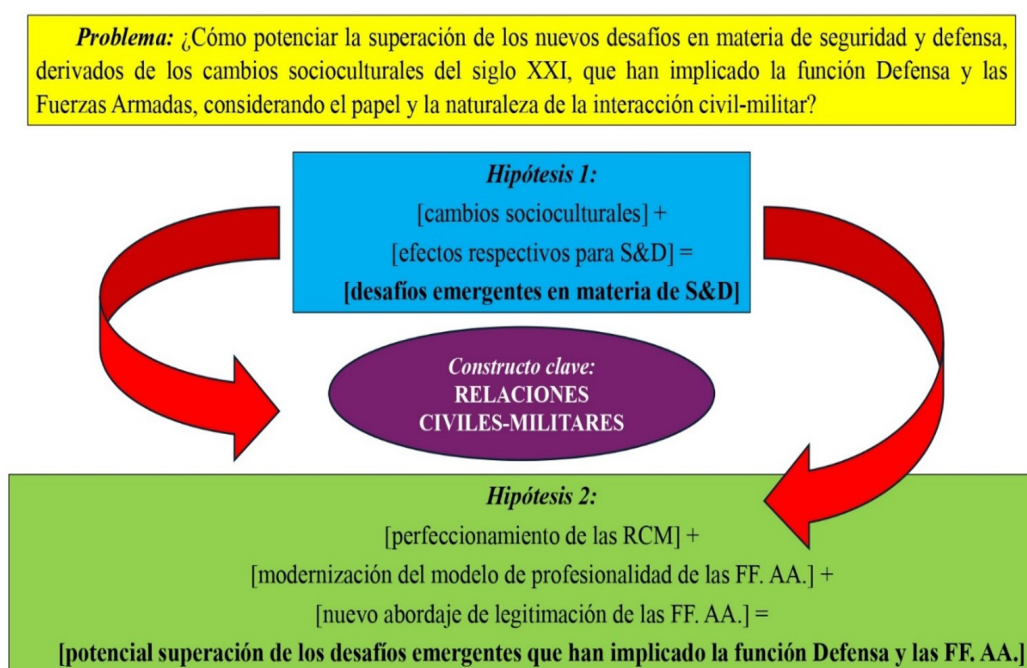
Defensa. En especial, se recurre a una lógica hipotético-deductiva, articulada en torno a dos hipótesis teóricas complementarias:

Hipótesis 1: [cambios socioculturales] + [efectos respectivos] = [desafíos emergentes en materia de S&D]. Dicha hipótesis será examinada considerando los cambios/efectos y desafíos que son estimados como de alto impacto para los sistemas de Seguridad y Defensa, según la revisión de la literatura.

Hipótesis 2: [perfeccionamiento de las RCM] + [modernización del modelo de profesionalidad de las FF. AA.] + [nuevo abordaje de legitimación de las FF. AA.] = [potencial superación de los desafíos emergentes que han implicado la función Defensa y las FF. AA.].

Bajo esta perspectiva teórica-metodológica, ambas hipótesis estructuran el análisis posterior y guían la argumentación en torno a los rumbos estimados para responder de forma legítima, eficaz y sostenible a los desafíos emergentes que enfrenta el sector Defensa en las democracias del siglo XXI.

Figura 1 - Abordaje gráfico del problema de la investigación.



Elaboración propia. (2025).

2. Los cambios socioculturales y sus efectos sobre la Seguridad y Defensa

El siglo XXI ha sido escenario de una acelerada transformación del entorno socio-cultural en los ámbitos nacional, regional e internacional. La globalización, la revolución tecnológica, el ascenso de nuevos actores y las tensiones geopolíticas han alterado profundamente los marcos tradicionales de organización social, generando dinámicas más fluidas,

interdependientes y, al mismo tiempo, fragmentadas (Dandeker, 1994; Kissinger, 2016). Estas transformaciones han impactado, con distinta intensidad según los contextos nacionales y regionales, los sistemas de Seguridad y Defensa, obligando a repensar sus fines, capacidades y vínculos con la sociedad.

Si bien estos cambios responden a dinámicas globales, sus manifestaciones y efectos varían según las realidades regionales y nacionales. En América Latina, la expansión de redes criminales, el debilitamiento institucional, los flujos migratorios mixtos y la violencia urbana han configurado un entorno de alta complejidad. En Europa, estos efectos incluyen la radicalización ideológica, el terrorismo transnacional, las presiones migratorias provenientes del flanco sur y la creciente competencia en el ciberespacio. En África y Asia se suman dinámicas de fragilidad estatal, conflictos prolongados y procesos de disputa por el control territorial, protagonizados por actores armados no estatales (RESDAL, 2024; Office of the Director of National Intelligence, 2025).

Particularmente, pueden identificarse cinco dimensiones de cambios socioculturales que han producido impactos relevantes: (1) la “reconfiguración de la estructura del poder”, con una mayor participación de actores armados no estatales (organizaciones criminales, grupos terroristas, milicias mercenarias, etc.); (2) la “relación fragilizada entre población y territorio”, mediante fenómenos como la urbanización desordenada, la pérdida de control estatal en periferias y la consolidación de zonas grises; (3) la “dinámica social mutante”, atravesada por flujos migratorios, fricciones interculturales, disputas simbólicas y recomposición de identidades colectivas; (4) la “fricción en el plano cultural-cognitivo”, donde los individuos y actores no estatales disputan la hegemonía discursiva en el ciberespacio; y (5) el “entramado institucional cuestionado”, con democracias presionadas por demandas de gobernanza más eficaz, frente a un mundo cada vez más incierto y volátil (Bousquet, 2009; Eugene & Osakwe, 2016).

Bajo dichas dimensiones, pueden destacarse cuatro efectos críticos para la dinámica que implica seguridad y defensa:

(1) la expansión del Crimen Organizado Transnacional (COT)¹, considerando que las redes criminales actuales han superado el paradigma del delito aislado y se han convertido en actores estratégicos con capacidad de control territorial, infiltración institucional y manipulación informacional (Santos & Migon, 2020). En este sentido, en América Latina, África Occidental o el Sudeste Asiático, se advierten estructuras que desafían el monopolio estatal del uso de la fuerza, reconfigurando la soberanía de facto. Entre los impactos destacan: (i) la normalización de la violencia extrema en la vida cotidiana; (ii) la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones estatales; (iii) la inversión de valores en sectores vulnerables, en especial los jóvenes, con efectos en la percepción de legitimidad de las FF. AA.; y (iv) la creciente presión para emplear a las FF. AA. en funciones de seguridad interna (Pion-Berlin, 2010), como ha ocurrido en México con la creación de la Guardia Nacional bajo control del instrumento militar.

1 Se define como la actividad de un grupo estructurado de tres o más personas, que existe durante un período de tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, para obtener un beneficio económico o material. Estos delitos son de carácter transnacional, lo que significa que se cometen en más de un país, o que, aunque se cometan en un solo país, su preparación, dirección o efectos involucran a otros Estados o grupos delictivos de otros países (ONU, 2004).

(2) las migraciones masivas y los flujos poblacionales mixtos, considerando que la inestabilidad de numerosos Estados (por causa de conflictos armados, crisis humanitarias o colapsos institucionales) ha generado desplazamientos humanos de gran escala. En este contexto, los países receptores han enfrentado demandas interconectadas como: gestión fronteriza compleja, presión sobre servicios públicos, tensiones sociales e incluso inseguridad. Dichas demandas han impulsado propuestas de participación de las FF. AA. en la gestión de fronteras y crisis humanitarias, como se observa en los análisis del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe (RESDAL, 2024). Este abordaje ha sido indicado como respuesta operativa, lo cual implica readecuar las capacidades de las FF. AA. para escenarios no convencionales, como el control fronterizo, la logística humanitaria o el apoyo a la seguridad pública (Bruneau & Dombroski, 2006).

(3) la fricción informacional y el ciberespacio, considerando que la digitalización y la hiper conectividad han generado una esfera de disputa estratégica donde circulan contenidos virales, narrativas polarizantes y operaciones de influencia. En este dominio, se disputan identidades, valores y legitimidad, tanto de los gobiernos como de las FF. AA. (Huepe & González, 2017). Este fenómeno ha sido potenciado por el uso estratégico de redes sociales, *deep fakes* y campañas de desinformación, lo que exige nuevas capacidades, tanto tecnológicas como comunicacionales. Los impactos incluyen: (i) debilitamiento del consenso social mediante desinformación masiva; (ii) dificultad para actualizar doctrinas operativas frente a amenazas híbridas; (iii) desafíos para reclutar y motivar nuevas generaciones; y (iv) necesidad de implementar una comunicación estratégica² multigeneracional (Hayes, 2016; Le Guyader, 2022).

(4) el terrorismo internacional³ y su articulación con dinámicas locales, considerando que en regiones como el Sahel africano, el Medio Oriente y algunas zonas urbanas europeas, el terrorismo global ha encontrado ecos locales que dificultan una respuesta exclusivamente militar o convencional. Este fenómeno de violencia, que ha mezclado ideología, redes sociales y organización celular, demanda nuevos marcos normativos y operativos, donde las Fuerzas Armadas puedan actuar de forma integrada con actores civiles, sin comprometer el respeto a los derechos fundamentales (Office of the Director of National Intelligence, 2025).

En suma, los procesos socioculturales identificados no solo han complejizado el entorno operativo, sino que también han generado nuevas tensiones institucionales y de legitimidad para las Fuerzas Armadas. En este sentido, y en concordancia con la hipótesis 1, los cambios socioculturales y los efectos previamente analizados configuran el contexto en el que emergen los desafíos contemporáneos en materia de S&D.

3. Los desafíos emergentes para la función Defensa y las Fuerzas Armadas

2 Proceso mediante el cual se planifica, desarrolla y controla el mensaje y la información que se comparte con los diferentes públicos de una organización con el objetivo de alcanzar sus objetivos. Esto incluye la identificación de los objetivos de comunicación, el análisis de los públicos a los que se dirige, la elección de los canales y herramientas adecuadas para transmitir el mensaje. Disponible en: <https://www.cesuma.mx/blog/que-es-la-comunicacion-estrategica.html>

3 Abarca toda una serie de complejas amenazas: el terrorismo organizado en zonas de conflicto, los combatientes terroristas extranjeros, los “lobos solitarios” radicalizados y los atentados con materiales químicos, biológicos, radiactivos, nucleares y explosivos. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo>

A partir del diagnóstico precedente, esta sección examina los desafíos para la función Defensa y las FF. AA., desarrollando el vínculo analítico con la *hipótesis 1* de este ensayo. Considerando los estudios de Piuze (2018), esta investigación ha agrupado e interpretado dichos desafíos mediante tres planos interrelacionados: el plano político-estratégico, el plano institucional y el plano socio-cívico.

(1) Desafíos político-estratégicos emergentes

En primer lugar, los procesos socioculturales de alto impacto sobre la Seguridad y la Defensa –como el Crimen Organizado Transnacional, las migraciones masivas, la fricción informacional y cognitiva, y el terrorismo internacional– han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar estrategias de seguridad integrales capaces de coordinar múltiples capacidades estatales. Si bien la literatura especializada propone diversos enfoques para enfrentar estos desafíos, este estudio adopta el enfoque *Whole-of-Government (WoG)* por considerar que ofrece un marco particularmente adecuado para articular los distintos elementos del poder nacional –político, económico, psicosocial, científico-tecnológico y militar– bajo una lógica de coordinación interinstitucional. Ello favorece una respuesta más coherente frente a amenazas complejas que desafían simultáneamente la seguridad, la defensa y la gobernanza democrática (Colón, 2011; Santos et al., 2020; Office of the Director of National Intelligence, 2025). En este marco, las Relaciones Civiles-Militares adquieren una importancia estratégica al facilitar la coordinación entre la conducción política y el instrumento militar dentro de un esquema integral de gobernanza.

Asimismo, surge la demanda por marcos legales claros y sostenibles que regulen la participación excepcional de las FF. AA. en tareas de seguridad interna. Tal participación, justificada en contextos de emergencia o colapso institucional, requiere una base jurídica que garantice la protección de los derechos fundamentales, la seguridad jurídica del personal militar y, en especial, la definición de límites operativos, evitando solapamientos con funciones policiales (Bruneau & Dombroski, 2006; Pion-Berlin, 2010).

A este marco debe añadirse la necesidad de un presupuesto específico para el desarrollo de capacidades no convencionales, lo cual implica: actualizar la doctrina militar en función de escenarios híbridos y multi-actor; establecer protocolos estandarizados de actuación interagencial; asegurar medios no letales; y un programa de entrenamiento adecuado. Sin tales condiciones, se corre el riesgo de comprometer tanto la eficacia operativa como la legitimidad institucional de las FF. AA. (Feaver, 2003; Hayes, 2016).

Sin embargo, no todos los enfoques coinciden en que la ampliación de las funciones de las FF. AA. constituye una respuesta adecuada a los desafíos emergentes. En particular, David Mares (2001) cuestiona el impacto democratizador de las RCM en América Latina, sugiriendo que, en contextos de fragilidad institucional, la incorporación de los militares a funciones no tradicionales no necesariamente se traduce en mayores niveles de eficacia ni en un fortalecimiento de la legitimidad democrática. Esta perspectiva crítica resalta el riesgo de que la sobrecarga funcional, lejos de consolidar un aparato de defensa adaptativo, derive en tensiones internas, pérdida de profesionalismo y debilitamiento de la democracia.

No obstante, el presente estudio sostiene que ambas perspectivas no son necesariamente incompatibles. La participación de las Fuerzas Armadas frente a amenazas comple-

jas puede constituir una respuesta legítima y eficaz, siempre que se desarrolle de manera excepcional, complementaria y temporal, dentro del marco constitucional y legal de cada Estado, bajo conducción política civil y mecanismos efectivos de control democrático. Desde esta perspectiva, el desafío no radica en ampliar indiscriminadamente las funciones militares, sino en definir con claridad sus alcances, límites y condiciones de empleo en el marco de una estrategia integral de Seguridad y Defensa.

Por lo tanto, estas medidas permitirían reducir la fragmentación en la toma de decisiones, mejorar la coordinación entre los instrumentos del poder nacional y fortalecer la capacidad del Estado para anticipar y responder a amenazas complejas que exceden las competencias de una sola institución.

(2) Desafíos institucionales emergentes

En el plano institucional, los desafíos se expresan principalmente en la necesidad de modernizar la planificación estratégica, las capacidades operativas y la gestión de los recursos humanos. Así, las FF. AA. deben prepararse para escenarios no tradicionales, en los que la presencia física, la tecnología y la capacidad de coordinación interagencial son claves (Eugene & Osakwe, 2016).

Dicha preparación exige inversiones sostenidas en formación profesional, desarrollo doctrinario, adquisición de capacidades tecnológicas y manejo de información estratégica, especialmente en los dominios cibernético y cognitivo. Luego, el modelo profesional de las FF. AA. requiere una transición desde una lógica centrada exclusivamente en el conflicto interestatal hacia un enfoque de adaptabilidad, orientado a escenarios multidimensionales e híbridos, sin comprometer su carácter institucional ni desdibujar su misión principal bajo la función Defensa (Hayes, 2016; Le Guyader, 2022).

Además, se presentan desafíos internos vinculados a la resiliencia organizacional, incluyendo: la prevención del desgaste institucional derivado de la sobrecarga funcional; el fortalecimiento de la cohesión del personal, en consonancia con el *ethos militar*; y la consolidación de una cultura institucional que optimice la combinación de eficacia operativa con solidez ética y moral (Moskos, 1977; Dandeker, 1994). Todo ello con el propósito de preservar la capacidad de las FF. AA. para cumplir eficazmente su misión fundamental, sin desnaturalizar su identidad institucional ni comprometer las funciones propias de la Defensa.

En conjunto, estas iniciativas buscan fortalecer la capacidad adaptativa de las Fuerzas Armadas frente a un entorno estratégico cambiante, preservando simultáneamente su misión esencial, su cohesión y su eficacia institucional.

(3) Desafíos socio-cívicos emergentes

En el plano socio-cívico, los procesos socioculturales han tensionado el vínculo entre las FF. AA. y la sociedad, particularmente como consecuencia de la ampliación de las expectativas ciudadanas respecto de su actuación, la creciente visibilidad pública derivada de su participación en funciones complementarias y el mayor escrutinio social sobre el desempeño de las instituciones del Estado. Estos factores han incidido en la percepción de su legitimidad, responsabilidad social y conexión simbólica con la ciudadanía. En este contexto,

emergen un conjunto de desafíos de carácter interdisciplinario orientados a fortalecer las RCM sin desnaturalizar la misión esencial de las FF. AA.:

(i) en un entorno informacional marcado por la desinformación y la erosión de la confianza, la legitimidad de las FF. AA. debe construirse no solo desde su eficacia operativa, sino también desde su rol como actor estatal comprometido con la ciudadanía (Smith, 2006; Huepe & González, 2017). Luego, se presenta la urgencia de ampliar las políticas de comunicación institucional, con el enfoque en la responsabilidad democrática, servicio público y conciencia intergeneracional.

(ii) la necesidad de fortalecer la integración de mujeres en las FF. AA, promoviendo su participación significativa en todos los niveles de operación y decisión como parte del proceso de adaptación institucional frente a las transformaciones del entorno estratégico y a las demandas de sociedades cada vez más diversas. Esta integración contribuye al fortalecimiento de la legitimidad institucional, amplía la disponibilidad de capacidades profesionales y favorece una organización más representativa del entorno social al que sirve (Brooks, 2008).

(iii) el imperativo de ampliar las estrategias de vinculación comunitaria, promoviendo acciones de aproximación con poblaciones vulnerables, particularmente en contextos donde la presencia estatal se expresa casi exclusivamente a través del componente militar y su capacidad logística como alternativa. Ello puede contribuir a reforzar la cohesión social y a proyectar a las FF. AA. como actores integradores del tejido social (Janowitz, 1960; Ruffa, 2013).

En consecuencia, estas medidas contribuyen a fortalecer la legitimidad institucional y la confianza pública, factores que favorecen una relación más sólida entre las Fuerzas Armadas, las autoridades democráticas y la ciudadanía, reforzando así las Relaciones Civiles-Militares en el largo plazo.

En suma, a la luz de lo examinado, los desafíos emergentes para la función Defensa y las FF. AA. indican la necesidad de una transformación de carácter estratégico que, como se postula en la hipótesis 2, ha sido estimada mediante el perfeccionamiento de las RCM, en combinación con la modernización profesional y una renovada legitimación institucional. A continuación, dicha hipótesis será explotada en pos de estructurar los caminos hacia la superación de los desafíos.

4. Los rumbos para potenciar la superación de los desafíos

Considerando la naturaleza de los desafíos emergentes que enfrentan la función Defensa y las Fuerzas Armadas, conforme lo examinado en la sección anterior, se entiende que su superación no puede depender de reformas sectoriales limitadas ni de respuestas reactivas ante crisis específicas. Por el contrario, se requiere una transformación capaz de optimizar coherentemente los principios del sistema democrático con la eficacia operativa del instrumento militar. Tal como plantea la hipótesis 2 de este estudio, dicha transformación estaría fundamentada en tres pilares fundamentales e interdependientes: el perfeccionamiento de las Relaciones Civiles-Militares, la modernización del modelo de profesionalidad militar y un nuevo abordaje de legitimación institucional.

(1) Perfeccionamiento de las Relaciones Civiles-Militares

El primer pilar implica superar una visión reduccionista centrada exclusivamente en el control civil, para adoptar un enfoque más amplio de interacción estratégica y gobernanza compartida. Como señalan Bruneau y Dombroski (2006), la calidad de las RCM determina la eficacia, la eficiencia y la legitimidad del sector Defensa. Así, se propone transitar hacia modelos de colaboración, donde civiles y militares asuman responsabilidades diferenciadas pero complementarias, orientadas a la coherencia estratégica, la planificación integrada y la coordinación interagencial (Feaver, 2003; Schiff, 2009).

Este perfeccionamiento requiere revisar las prácticas actuales en múltiples niveles: (i) la naturaleza de la interacción entre el poder político y los mandos militares; (ii) los vínculos entre el Ministerio de Defensa y otras agencias del Estado; (iii) la articulación con el Poder Legislativo y los sistemas de justicia; (iv) la relación con los medios de comunicación; y (v) el lazo con la sociedad civil. Tal complejidad exige adoptar marcos de gobernanza colaborativa, alineados con el enfoque *whole-of-government* y el paradigma del *comprehensive approach*⁴ (Colón, 2011; Santos et al., 2020). En este sentido, el MD cumple un rol clave como articulador de esta interfaz. Su capacidad institucional para coordinar actores, establecer prioridades estratégicas y garantizar una conducción política eficaz del sector Defensa es fundamental para fortalecer la democracia (Bruneau, 2005).

En especial, esto implica consolidar una estructura profesional y mecanismos estables de interlocución con los comandantes de fuerza y los decisores políticos. Para ello, se requiere fortalecer su profesionalización mediante carreras específicas, cuerpos técnicos permanentes y competencias especializadas en gestión estratégica, políticas públicas y cultura de defensa (Brooks, 2008; Pion-Berlin, 2009).

Particularmente, ejemplos como el de Canadá, con su National Defence Headquarters⁵ (NDHQ), o Alemania, mediante la Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)⁶, ilustran cómo estructuras civiles profesionalizadas pueden coordinar eficazmente a las Fuerzas Armadas en democracias avanzadas, combinando control civil efectivo, capacidades técnicas y legitimidad institucional (Bruneau, 2005; Schiff, 2009).

(2) Modernización del modelo de profesionalidad de las FF. AA.

A la luz de los desafíos en curso, el segundo pilar remite a la necesidad de actualizar el modelo de profesionalidad de las FF. AA., concebido como un sistema integrado que comprende sus dimensiones institucional, organizacional, profesional y sociocultural (Moskos, 1977; Dandeker, 1994). En especial, la adaptación a entornos operativos híbridos, multidominio y tecnologizados requiere un salto cualitativo en la formación, doctrina, liderazgo y capacidades estratégicas, sin abandonar el núcleo de valores de la profesión militar (Piuze, 2018).

4 Modelo que integra múltiples actores para abordar una situación compleja, con el objetivo de obtener un resultado más eficiente y sostenible. Enfatiza la integración y una amplia comprensión del problema, yendo más allá de un enfoque estrecho.

5 Disponible en: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence.html>

6 Disponible en: <https://www.bmvg.de/de>

En pos de avanzar en este sentido, se plantea una arquitectura de modernización basada en: (i) la actualización doctrinaria en función de amenazas complejas y escenarios multidimensionales/multidominio; (ii) el fortalecimiento del pensamiento crítico, la ética profesional y la formación para la cooperación multinacional e interinstitucional (Hayes, 2016); (iii) la adecuación organizacional para permitir despliegues interagenciales eficaces; y (iv) la incorporación plena de los dominios cibernético y cognitivo como espacios de actuación estratégica (Eugene & Osakwe, 2016; Le Guyader, 2022; Office of the Director of National Intelligence, 2025).

Particularmente, dichas capacidades son relevantes en contextos donde las FF. AA. actúan en escenarios complejos, operaciones de paz, apoyo humanitario o control de fronteras, lo cual exige interoperabilidad con fuerzas multinacionales, agencias civiles, y organizaciones no gubernamentales (Ruffa, 2013). Para ello, la profesionalidad moderna deberá integrar: competencias multidimensionales y multidominio; resiliencia institucional; y adaptabilidad/versatilidad frente a nuevas demandas operativas.

(3) Nuevo abordaje de legitimación institucional

Considerando la sostenibilidad de la función Defensa en contextos democráticos, el tercer pilar apunta a una estrategia activa de legitimación institucional. Como señala Janowitz (1960), las FF. AA. no son únicamente actores estatales sino también instituciones sociales, cuya legitimidad deriva tanto de su eficacia como de su sintonía con los valores y expectativas de la ciudadanía.

Esta legitimidad debe sostenerse en tres frentes complementarios: (i) la *legitimidad política*, anclada en el respeto al control civil democrático y al alineamiento con las prioridades del poder político (Huntington, 1957); (ii) la *legitimidad operativa*, fundamentada en el cumplimiento profesional de sus misiones conforme a principios democráticos (Feaver, 2013); y (iii) la *legitimidad social*, nutrida por una relación inclusiva, transparente y empática con la sociedad (Brooks, 2008; Huepe & González, 2017).

En este marco, resultan claves: (i) el fomento de estrategias de vinculación comunitaria orientadas a territorios vulnerables (alcance y presencia nacional); (ii) la ampliación y la consolidación de un pensamiento y una cultura de defensa que involucre toda la sociedad; y (iii) el fortalecimiento de la comunicación estratégica frente a los desafíos del dominio cognitivo y la “era de la desinformación”, donde la percepción pública y las narrativas han plasmado su papel como herramientas de poder (Smith, 2006; Le Guyader, 2022).

En suma, la superación de los desafíos emergentes para la función Defensa exige una estrategia de transformación estratégica anclada en tres dimensiones convergentes: (1) el perfeccionamiento de las RCM como espacio de articulación democrática y eficacia política; (2) la modernización del modelo profesional como base de desempeño y adaptabilidad operativa; y (3) un abordaje de legitimación institucional orientado a consolidar el vínculo entre las FF. AA. y la ciudadanía. Estos tres pilares, lejos de representar una respuesta técnica aislada, configuran un proyecto de reforma sectorial, con base política e institucional, orientado a moldear un sector de Defensa capaz de responder con legitimidad, eficacia e integración a los complejos desafíos que las democracias han enfrentado en el siglo XXI.

Conclusiones y reflexiones

Conforme al objetivo propuesto, este estudio examinó los desafíos emergentes vinculados a los cambios socioculturales contemporáneos que han afectado directamente la función Defensa y las Fuerzas Armadas y, a continuación, analizó los rumbos estimados para potenciar su superación, mediante el rol de las Relaciones Civiles-Militares. Desde un enfoque cualitativo y con base en un marco teórico centrado en las RCM, se exploró la interacción entre poder político, instituciones militares y sociedad civil. Autores como Huntington, Janowitz, Feaver, Bruneau, Schiff y Piuze orientaron la reflexión, guiada por dos hipótesis estructurales que organizaron tanto el examen de los desafíos emergentes, como el análisis de los rumbos estimados para su superación.

En este esfuerzo de investigación, se identificaron cinco dimensiones de cambios socioculturales de alto impacto: la reconfiguración de actores armados; la fragmentación territorial; las mutaciones en las dinámicas sociales; la disputa en el plano cultural-cognitivo; y la contestación institucional. Asimismo, fue posible identificar que dichos procesos han generado efectos críticos que implican a la seguridad y defensa, en especial: (1) la expansión del crimen organizado transnacional; (2) las migraciones masivas y la presión sobre capacidades estatales; (3) las fricciones informacionales y la instrumentalización del ciberespacio como dominio estratégico; y (4) el terrorismo internacional con anclaje local. Como hallazgo inicial, fue posible concluir que dichos efectos han complejizado el entorno operativo y han cuestionado las divisiones clásicas entre seguridad interna y externa.

En este entramado, se identificaron desafíos emergentes para la conducción de la función Defensa y las FF. AA., los cuales fueron examinados según tres planos. Para empezar, en el plano político-estratégico, se evidenció la urgencia de adoptar una lógica de *whole-of-government*, actualizar marcos normativos y doctrinas operativas, y dotar a las FF. AA. de capacidades apropiadas. A seguir, en el plano institucional, emergió la necesidad de modernizar la planificación, profesionalizar los recursos humanos y fortalecer la resiliencia organizacional. En fin, en el plano socio-cívico, se constataron los desafíos ligados a la legitimidad, la comunicación estratégica, la inclusión social y la vinculación comunitaria, especialmente en contextos marcados por la desinformación y la fragmentación social. Por lo tanto, ante tales hallazgos, se constató la validación de la *hipótesis 1*, que estima una relación directa entre los cambios socioculturales y sus respectivos efectos con los desafíos emergentes en materia de seguridad y defensa.

A continuación, se analizaron los rumbos para potenciar la superación de los desafíos, planteando un acercamiento de transformación estructural articulada en tres pilares: (1) el perfeccionamiento de las RCM, avanzando más allá del control civil y alcanzando una naturaleza de integración estratégica, en sintonía con una lógica de *comprehensive approach*; (2) la modernización del modelo de profesionalidad militar, que abarque desde la doctrina hasta las competencias duras, blandas y tecnológica necesarias en entornos híbridos y para asegurar respuestas interagenciales y sinérgicas; y (3) un nuevo abordaje de legitimación institucional (política, operativa y social), con un enfoque en el equilibrio entre eficacia operativa, responsabilidad social y vinculación comunitaria, mediante una comunicación estratégica multigeneracional y adaptada a los dominios cibernético y cognitivo.

Luego, el esfuerzo de investigación se acercó a la respuesta de la pregunta orientadora de este estudio: ¿Cómo potenciar la superación de los nuevos desafíos en materia de

seguridad y defensa, derivados de los cambios socioculturales del siglo XXI, que han implicado la función Defensa y las FF. AA., considerando el papel y la naturaleza de la interacción civil-militar? Como resultado, se materializó la hipótesis 2, que propone la superación de dichos desafíos con el fortalecimiento de las RCM, la modernización profesional y la legitimación institucional. Asimismo, como hallazgo clave, fue posible concluir que no basta enfocar en la subordinación militar, en especial, es necesario construir RCM robustas hacia una naturaleza de integración, en todos los niveles, en pos de sostener simultáneamente la eficacia del aparato de defensa y su legitimidad, en todo su espectro de actuación.

En síntesis, este estudio concluye que, en un entorno caracterizado por amenazas difusas, dominios operacionales superpuestos y una acelerada transformación del contexto estratégico, el instrumento militar debe integrarse en una arquitectura estatal proactiva, flexible y compatible con los principios del Estado democrático de derecho. En consecuencia, la S&D requieren superar enfoques estrictamente tradicionales para avanzar hacia modelos de gobernanza capaces de fortalecer la coordinación interinstitucional, preservar la misión esencial de las FF. AA. y mantener su legitimidad ante una sociedad en permanente transformación.

En este sentido, y en concordancia con la tradición inaugurada por Janowitz (1960), la adaptación institucional de las FF. AA. constituye un requisito para preservar simultáneamente su legitimidad social y el cumplimiento eficaz de la función Defensa. No obstante, la adaptación institucional de las FF. AA. frente a los desafíos contemporáneos exige preservar un equilibrio permanente entre eficacia operativa, legitimidad democrática y subordinación al poder civil. En consecuencia, el fortalecimiento de las RCM debe orientarse a consolidar mecanismos de coordinación que permitan responder a un entorno estratégico cada vez más complejo sin desnaturalizar la misión esencial de la función Defensa.

Por lo tanto, en este marco conclusivo, a la luz del escenario sociocultural convulsionado del siglo XXI, se infiere que las Relaciones Civiles-Militares emergen como componente vertebral de la gobernanza democrática del sector Defensa, condicionando tanto la eficacia de las decisiones estratégicas como la capacidad de respuesta estatal. Al fin y al cabo, este ensayo propone una agenda de debate para futuras investigaciones que profundicen trayectorias estratégicas acerca de la función Defensa, ampliando la discusión de políticas públicas y de procesos de profesionalización exitosos, capaces de responder a desafíos complejos vinculados a las transformaciones socioculturales en curso.

Bibliografía

- Bousquet, A. (2009). *The scientific way of warfare: Order and chaos on the battlefields of modernity*. Columbia University Press.
- Brooks, R. (2008). *Shaping strategy: The civil-military politics of strategic assessment*. Princeton University Press.
- Bruneau, T. C. (2005). Ministerios de defensa y relaciones civiles-militares en democracia. Olmeda, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano: Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado*, 169-200. <https://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf>
- Bruneau, T. C., & Dombroski, K. R. (2006). Chapter 6 Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies. In *Who guards the guardians and how: Democratic civil-military relations* (pp. 145-177). University of Texas Press. <https://doi.org/10.7560/712782-009>
- Colón, G. (2011). Das Operações baseadas em efeitos à *Comprehensive Approach*. *Nação e Defesa*, 129, 221-235. <https://revistas.rcaap.pt/nacao/article/view/38596>
- Dandeker, C. (1994). New times for the military: Some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of the advanced societies. *British Journal of Sociology*, 45(4), 637-654. <https://doi.org/10.2307/591887>
- Eugene, E. O., & Osakwe, C. C. (2016). Complex military operations in the 21st century: Challenges for field combat personnel. *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 9(4), 722-732. <https://cyberleninka.ru/article/n/complex-military-operations-in-the-21st-century-challenges-for-field-combat-personnel>
- Feaver, P. D. (1999). Civil-Military Relations. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 211-241. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.211>
- Feaver, P. D. (2003). The civil-military gap in comparative perspective. *Journal of Strategic Studies*, 26(2), 1-5. <https://doi.org/10.1080/01402390412331302945>
- Feaver, P. D. (2013). Epilogue: Coordinating actors in complex operations and a third way to study two familiar dualities. *Small Wars & Insurgencies*, 24(2), 370-372. <https://doi.org/10.1080/09592318.2013.778018>
- Hayes, M. D. (2016). Retos actuales de la educación militar a fin de afrontar los nuevos desafíos: Contribución de la enseñanza militar a la cooperación de la defensa. *Seguridad, Ciencia & Defensa*, II (2), 153-163. <https://revista.unade.edu.do/index.php/rscd/article/view/26>
- Huepe, C., & González, R. (2017, 27 de enero). La peligrosa era de la posverdad. *El Mercurio*.
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press.

- Janowitz, M. (1960). *The professional soldier: A social and political portrait*. Free Press.
- Kissinger, H. A. (2016). *Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia* (T. Arijón, Trad.). Debate.
- Krahmann, E. (2003). Conceptualizing security governance. *Cooperation and Conflict*, 38(1), 5-26. <https://doi.org/10.1177/0010836703038001001>
- Krahmann, E. (2005). American hegemony or global governance? Competing visions of international security. *International Studies Review*, 7(4), 531-545. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2005.00531.x>
- Le Guyader, H. (2022). Cognitive domain: A sixth domain of operations. *Cognitive Warfare: The Future of Cognitive Dominance*, 3-1. <https://hal.science/hal-03635898/document>
- Mares, D. R. (2001). *Violent peace: Militarized interstate bargaining in Latin America*. Columbia University Press.
- Moskos, C. C. (1977). *From Institution to Occupation: Trends in Military Organization*. *Armed Forces & Society*, 4(1), 41-50. <https://doi.org/10.1177/0095327X7700400103>
- Office of the Director of National Intelligence. (2025, marzo). *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community* [Informe desclasificado]. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>
- ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=235583>
- Pion-Berlin, D. (2009). Defense organization and civil-military relations in Latin America. *Armed Forces & Society*, 35(3), 562-584. <https://doi.org/10.1177/0095327X08322565>
- Pion-Berlin, D. (2010). Informal civil-military relations in Latin America: Why politicians and soldiers choose unofficial venues. *Armed Forces & Society*, 36(3), 526-544. <https://doi.org/10.1177/0095327X09352961>
- Piuzzi, J. M. (2018). *Fuerzas Armadas y sociedad: Algo más que sentido común* (Cuaderno de Trabajo N.º 14). Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B014-2018.pdf>
- Piuzzi, J. M. (2025). *Clase impartida en el Diplomado en Conducción Política Estratégica y Defensa*. Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE). Santiago, Chile.
- RESDAL. (2024). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe* (Ed. 2024). Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <https://www.resdal.org/esp/Atlas-RESDAL.html>
- Ruffa, C. (2013). Introduction: Coordinating actors in complex operations. *Small Wars & Insurgencies*, 24(2), 206-210. <https://doi.org/10.1080/09592318.2013.778031>

- Santos, D. M. A., & Migon, E. X. F. G. (2020). Sociedade versus criminalidade organizada: um olhar sobre o emprego das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro (2010-2015). *Revista da EGN*, 26(3), 669-704. 10.21544/1809-3191.v26n3.p669-704
- Santos, D. M. A., da Silva, F. A. V., & Gallera, A. S. (2020). Seguridad y Defensa en Brasil: desafíos complejos y demanda de respuestas integradas. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 35(73), 124-146. <https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v35i73.1103>
- Schiff, R. (2009). *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*. Routledge.
- Smith, R. (2006). *The utility of force: The art of war in the modern world*. Knopf. https://archive.org/details/isbn_9780141020440

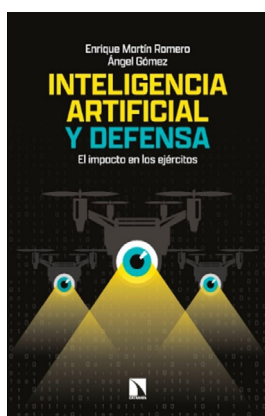


RESEÑAS

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DEFENSA. EL IMPACTO EN LOS EJÉRCITOS*[∞]

BRUNO FANELLI •

Que la Inteligencia Artificial (IA) se ha convertido en parte esencial de nuestra vida en sociedad resulta un hecho irrefutable. El interés que suscita, así como sus posibles peligros ocupan buena parte de las discusiones globales. Prueba de ello es que el Pontífice León XIV dedica la primera encíclica de su papado a esta herramienta tecnológica (León XIV, 2026). En la misma se hacen repetidas advertencias acerca del uso de la IA en el sector defensa¹.



A este uso es que está abocada la obra *Inteligencia Artificial y Defensa. El Impacto en los Ejércitos* (Catarata, 2025). El presente libro fue escrito por los españoles Enrique Martín Romero, CEO de una empresa tecnológica de seguridad y defensa y Ángel Gómez, oficial español en la reserva, doctor en ingeniería y especialista en análisis geopolítico.

Esta se trata de una ambiciosa obra que describe en profundidad el uso de la IA en el ámbito militar. El libro está organizado en tres bloques. El primer bloque introduce el tema de la IA, su trayectoria histórica, las tendencias presentes y busca ilustrar al lector en las cuestiones militares sobre las que la IA tendrá incidencia. El segundo bloque estudia las aplicaciones de la IA en el sector defensa, muy especialmente a su utilización en el combate. Finalmente, el tercer bloque está centrado en un tema recurrente en la literatura sobre la IA: los problemas éticos y legales que esta presenta.

Romero y Gómez señalan que la IA se encuentra en el centro de la actual competencia geopolítica. De hecho, la preocupación por el uso militar de la IA ha impactado fuertemente en su regulación. China, por ejemplo, filtra el uso de la IA y restringe el entrenamiento de ciertos modelos. La Unión Europea, por su parte pone el énfasis en el desarrollo regulatorio y legal. Tanto los Estados Unidos como China priorizan un desarrollo y despliegue acelerados para conseguir la superioridad tecnológica civil y militar.

* Romero, Enrique Martín y Gómez, Ángel. Editorial Catarata, Madrid, 2025, 400 páginas. ISBN: 978-84-1067-404-2.

• Universidad Torcuato di Tella, Argentina. Master of Global Governance, University of Delaware; Magister Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Actualmente estudiante de doctorado en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, fanellibruno@gmail.com, (+54)91157103295, <https://orcid.org/0000-0002-1291-4470>. Fui investigador asociado en el Washington Office on Latin America (Estados Unidos), el Inter-American Dialogue (Estados Unidos), el Instituto Fernando Henrique Cardoso (Brasil) y becario de la Fundación Ford.

[∞] Fecha de recepción: 100626 - Fecha de aceptación: 080626.

1 León XIV. (2026). Magnifica humanitas [Carta encíclica]. Librería Editrice Vaticana. <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html>

Estas divergencias hacen que la IA ni siquiera cuente con una definición aceptada. Tanto la literatura académica como los documentos producidos por los estados no coinciden. Luego de analizar distintas acepciones, los autores ensayan la siguiente definición de la IA: “capacidad de sistemas informáticos que imitan la inteligencia humana, como el aprendizaje, la percepción, el razonamiento y la toma de decisiones”.

En la segunda parte del libro, propiamente dedicada al uso militar de la IA, se analiza su impacto sobre las funciones de combate: mando y control, inteligencia, capacidades de fuego, maniobra, protección de la fuerza, sostenimiento de las operaciones y la función de información.

Los autores establecen que es necesario fortalecer los procesos de prueba y error en la aplicación de la IA al sector defensa. Al mismo tiempo, señalan distintos riesgos cognitivos y psicológicos del uso humano de la IA aplicado a la defensa. Ellos resaltan: el sesgo de automatización, disminución de memoria de trabajo, reducción del pensamiento crítico, desaprendizaje funcional, desconexión emocional, fatiga cognitiva por supervisión constante, sobreconfianza en sistemas, aislamiento operativo, desorientación situacional, dependencia tecnológica y la desmotivación profesional. El primer riesgo resulta, según Romero y Gómez, en el más inquietante ya que supone la aceptación acrítica de los resultados ofrecidos por la IA sin cuestionarlos ni contrastarlos con la experiencia profesional acumulada por los tomadores de decisión humanos.

Se dedica especial atención a los tan discutidos sistemas con capacidades autónomas. Definen a estos como aquellos que combinan un “procesado avanzado de información, percepción del entorno y toma de decisiones para actuar de forma independiente en función de metas definidas.” Los autores resaltan que estos sistemas no solo siguen instrucciones previas, sino que modifican su accionar dependiendo del entorno y pueden aprender e interactuar con agentes tanto humanos como digitales. Están capacitados para identificar una amenaza, evaluarla y responder a la misma sin la intervención de una persona humana.

Para finalizar, el tercer bloque dedica especial atención a los debates éticos y legales que rodean el uso de la IA en conflictos armados; desde la autonomía en las decisiones de los sistemas de armas, hasta la propia conveniencia de establecer marcos normativos internacionales, adicionales a los existentes, que garanticen un uso responsable.

Según los autores, la IA no solo está revolucionando el día a día, también va a jugar un papel trascendental en los conflictos del futuro. Señalan también, escribiendo desde su realidad nacional española, los graves problemas derivados de utilizar sistemas tecnológicos producidos en el extranjero, así como la imposición de marcos regulatorios foráneos. Considero que esto constituye un llamado de atención aún más grande cuando se trata de los sistemas de defensa de la región, con un desarrollo relativo aún menor al europeo.



NORMAS Y POLÍTICAS DE PUBLICACIÓN

NORMAS Y POLÍTICAS DE PUBLICACIÓN

1. Normas editoriales

La revista política y estrategia publica trabajos originales, inéditos y exclusivos, los que deben caracterizarse por el rigor científico en su elaboración, la presentación de ideas innovadoras que promuevan el debate y la reflexión, así como también la generación de conocimiento de frontera con potencial impacto, tanto en el ámbito académico como institucional, sirviendo como un aporte significativo a la formulación de políticas públicas y a la gobernanza del sector defensa.

La Línea Editorial de la revista Política y Estrategia está centrada en todos aquellos tópicos pertinentes y relevantes relativos a la Seguridad y Defensa y disciplinas afines, con efectos a nivel nacional, regional y mundial, entre los que se encuentran asuntos políticos relacionados, amenazas a la paz y seguridad, pensamiento estratégico, geopolítica, transformaciones del escenario internacional, relaciones y derecho internacionales.

Estas temáticas están plenamente alineadas con las "Líneas de Investigación de la ANEPE" las cuales pueden ser visualizadas en el siguiente Link:

<https://anepe.cl/wp-content/uploads/2025/09/LINEAS-Y-TEMAS-GENERALES-DE-INVESTIGACION-1.pdf>

Respecto de su público objetivo, la revista está dirigida al medio académico que se ocupa del estudio de todos los temas que inciden en la Seguridad y Defensa, así como a los miembros de las FF. AA., Ministerios de RR. EE., funcionarios del Estado y público interesado.

La revista es publicada semestralmente, siendo la primera edición en julio y la segunda en diciembre de cada año. Normalmente los trabajos se reciben permanentemente, pero hasta fines de mayo se consideran para la primera edición, y hasta finales de octubre para la segunda edición.

La Revista considera trabajos para cuatro secciones: Artículos, Estudios, Ensayos, Reseñas y Dossier.

- La **sección artículos** recoge trabajos de investigación y lo que se entiende habitualmente por monografía científica sobre los temas que se encuentren dentro de la línea editorial de la revista.
- Respecto de **los estudios** son considerados como trabajos sobre un tema o área de interés para la Seguridad y Defensa que da inicio a una investigación sirviendo como orientador por lo que tendrá un desarrollo posterior.
- Así mismo los ensayos son considerados como trabajos expositivos y argumentativos en donde se analizan e interpretan temas y conceptos con una argumentación lógica y fuentes suficientes, confiables y actualizadas de manera que sean fundamentos objetivos que respalden la subjetividad del autor.

- La **reseña bibliográfica** corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado y que responda a los temas señalados en la línea editorial de la revista. No debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y considerando, además, la siguiente información:
 - Título de la obra (si está en inglés, deberá incorporar traducción al español).
 - Autor o autores.
 - Lugar y año de edición.
 - Cantidad de páginas.
 - Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).
- El **Dossier** busca difundir con fines de discusión académica, documentos oficiales de acceso público publicados por gobiernos y entidades internacionales que desarrollan asuntos relevantes dentro del ámbito de la línea editorial de la revista y que contribuyen al conocimiento de temáticas de actualidad.

2. Identificación de la Autoría

El o los autores, deben estar claramente identificados en el artículo y su (s) nombre (s) escrito debajo del título justificado a la izquierda, y con una nota pie, se debe exponer un breve currículum, encabezado por el nombre completo de la institución principal en la cual se desempeña el autor, su país, sus títulos y grados académicos, dirección de contacto (e-mail), teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores y, finalmente, incluir el ORCID que debe obtenerse en <https://orcid.org/>.

La identificación de la filiación del o los autores es un requisito fundamental y excluyente, en caso de que el autor no cuente con afiliación (lugar de desempeño) debe indicar “trabajador independiente”, “investigador independiente” o equivalente.

3. Sobre derechos de autor y cobros

La revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.

La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0.

4. Normas de publicación

Generalidades

Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, y sus temáticas propuestas deben ser coherentes con las líneas

de investigación establecidas por la ANEPE, sin perjuicio de las excepciones que el editor de la revista y el consejo editorial puedan sugerirle al presidente del Consejo por intermedio del director ejecutivo de la Revista.

Además de la originalidad, las propuestas de trabajos para ser incluidos en la Revista Política y Estrategia deben cumplir con los siguientes requisitos de fondo y forma, los cuales el autor está obligado a observar y verificar antes de subir el escrito a la plataforma de la revista.

Requisitos de fondo

- a. Comprobar originalidad a través de una declaración jurada simple en la que conste que el artículo es original e inédito, especificando que no ha sido antes publicado en ningún formato y que tampoco se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
- b. Sin perjuicio de lo anterior, si la revista, a través del juicio de su editor, considera relevante hacerlo como reedición con fines de discusión, de antología o de divulgación, lo planteará con los debidos fundamentos al Consejo Editorial a través del director ejecutivo de la Revista.
- c. De igual forma, no se admiten traducciones o artículos escritos en otro idioma que ya hayan sido publicados, lo que incurre en la falta de autoplagio.
- d. Política y Estrategia privilegia los temas relacionados con las líneas de investigación declaradas y que determinan su quehacer académico, las cuales puedes encontrar en : <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2025/09/LINEAS-Y-TEMAS-GENERALES-DE-INVESTIGACION-1.pdf> , y en anexo N° 1.
- e. Sin perjuicio de lo anterior, el editor verificará en su mérito, si es pertinente que un artículo de alta calidad que no esté encuadrado en las citadas líneas de investigación pueda ser sometido a evaluación, lo que planteará con los debidos fundamentos al Consejo Editorial a través del director ejecutivo de la Revista.
- f. Respecto de los idiomas de publicación, Los trabajos pueden venir en idioma español, inglés o portugués.
- g. Cuando el investigador/autor haya utilizado el recurso de la entrevista, se deberá adjuntar una copia del consentimiento informado del entrevistado.
- h. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publiquen serán de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.

Requisitos de forma

- a. En términos de estructura, los escritos deben considerar un título, nombre del autor, resumen, (abstract), palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos si corresponden.

- b. El título debe estar escrito en tres idiomas (español, inglés y portugués) anteponiéndose al resumen o abstract del respectivo idioma.
- c. Como fuere explicitado en el número 2 precedente, resulta imperativo que el autor se identifique claramente, así como su afiliación institucional. Lo que deberá ser consignado en su currículum además de los otros antecedentes solicitados. En caso de que el autor no cuente con afiliación (lugar de desempeño) debe indicar “trabajador independiente”, “investigador independiente” o equivalente.
- d. Respecto de los resúmenes o abstracts, sin perjuicio del idioma en que están escritos, los trabajos presentados deben contener el ya mencionado resumen o abstract del tema en español, inglés y portugués, de una extensión que va entre las 150 a 200 palabras (15 líneas aprox.). Además, deben incluir palabras clave en cada uno de los idiomas planteados para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet.
- e. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
- f. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión (aproximada) no mayor a 9.000 palabras y no menor a 7.000, en espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial Nº 12.
 - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores haciéndose presente que estas deben venir en blanco y negro por cuanto la revista, en su edición impresa, es en escala de grises. Para aquellos escritos que incluyan imágenes a color, los autores deben anexar el archivo de ambas versiones, en alta resolución, por cuanto la versión en línea de la revista se publica a color.
 - En el mismo sentido, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión. Los autores deben respetar estrictamente los derechos de autor y fuentes de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales. En el caso que incorporen mapas del territorio nacional de Chile la revista solicitará la correspon-

diente autorización de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, no responsabilizándose de los tiempos que este trámite demande respecto de la inclusión del artículo en el número previsto.

- De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
- El autor que propone un trabajo para ser publicado en la revista, deberá comprobar que su envío cumpla con todos los parámetros que se establecen para ello; sin perjuicio de lo anterior, una vez ingresado este es examinado nuevamente para verificar que se ha cumplido con aquella disposición.
- En la eventualidad de que falte algún antecedente el autor será informado de aquello y su trabajo no será ingresado al Banco de Datos, como tampoco se dará inicio al proceso de evaluación de rigor hasta que la Dirección de la Revista cuente con la totalidad de los antecedentes establecidos.

5. Norma de citas y referencias

La creación de nuevo conocimiento requiere realizar investigaciones que utilicen el conocimiento acumulado y la información vigente, con el propósito de no repetir proyectos ya realizados y de plantear propuestas originales. Esta situación implica proponer políticas académicas que permitan usar correcta y responsablemente las citas en el texto y cómo crear una lista de referencia. Al no reconocer las fuentes por medio de citas y referencias, nos apropiamos del conocimiento de otra persona, y se estará cometiendo plagio académico.

La revista se alinea con los procedimientos utilizados por la ANEPE, con el propósito de asegurar, a través de la difusión de claras reglas y procedimientos (como son los de la norma APA 7), la originalidad y valor académico de los contenidos que se publican en Política y Estrategia.

Consecuente con lo anterior, se insta a todos quienes deseen publicar en nuestra Revista, a seguir en detalle y con prolijidad la adecuada citación y referenciación a través de las Normas APA en su edición más reciente.

Para facilitar su aplicación, la ANEPE ha desarrollado una guía resumen que proporciona pautas para el uso de las Normas APA, 7ª ed. la cual poder ser obtenida en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2024/12/2024-NORMAS-APA-19-dic.pdf>.

De igual forma, para profundizar en la citada norma, esta puede ser obtenida en su página oficial: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

A modo de recomendación se insta a los autores a asegurar que su bibliografía se encuentre debidamente actualizada respecto del estado del problema en cuestión, ser relevante, pertinente y debe considerar, idealmente, publicaciones indexadas en bases de datos o repositorios más utilizados como, por ejemplo, Scopus, Wos o Scielo.

6. Compromiso ético

Generalidades

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el Best Practice Guidelines for Journal Editors y el International Standards for Editors and Authors publicado por el Committee on Publication Ethics – COPE.

Se rige, además, por las orientaciones entregadas en el Manual de Ética y, Manual de Ética Académica, que en términos generales establece que toda actividad académica que se realice en la ANEPE debe ceñirse estrictamente a las normas éticas que regulan a la administración pública y que están debidamente recogidas en las leyes y disposiciones emitidas para estos efectos.

Esto alcanza a profesores, investigadores, alumnos o practicantes, e incluye formas de difusión verbal, tales como clases, entrevistas en MM.C.S., ponencias y conferencias, entre otras.

En este sentido la ética y sus principios deben ser observados en, y en especial, las relaciones, funciones y tareas que deben cumplir docentes y alumnos, tanto individual como colectivamente.

Estarán obligados a cumplir estas normas todos quienes investiguen, publiquen y difundan conocimiento mediante artículos, libros, capítulos de libros, monografías, papers, tesis de grado, informes de investigación o de asesoría, columnas de opinión o cualquier otro texto, en medios nacionales o extranjeros, en plataformas públicas o privadas y en cualquiera de sus formas.

De igual forma, todas las actividades de docencia, investigación y vinculación con el medio deben guardar coherencia por los siguientes valores declarados por la academia.

- *Excelencia Académica*: Compromiso con la calidad en docencia, investigación y vinculación con el medio, formando profesionales íntegros y competentes.
- *Autonomía y Libertad Académica*: Capacidad de autorregulación institucional y libertad en la enseñanza e investigación, en coherencia con su carácter estatal.
- *Pluralismo Académico*: Reconocimiento y respeto de la diversidad de ideas y enfoques, fomentando el diálogo democrático y la igualdad de derechos.
- *Racionalidad y Diálogo*: Resolución de diferencias a través de un diálogo abierto, crítico y constructivo, base de la formación académica y profesional.
- *Convivencia, Equidad de Género, Diversidad e Inclusión*: Promoción de un ambiente educativo respetuoso, inclusivo y libre de discriminación, con políticas activas en equidad y diversidad.

En particular, la revista y todos quienes participan de su edición y publicación asumen el **siguiente compromiso** con la ética institucional:

De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos. No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado, y en el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista.

La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial. La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego».

Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes.

Se informará al autor sobre la aceptación, rechazo u observación de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

7. Política de detección de plagio o auto plagio

Generalidades

En directa relación con lo anterior, y en el contexto del apego al citado compromiso ético, se hace necesario explicitar con claridad la política que asume esta publicación en el sentido de que no es aceptable plagio alguno, por lo que ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados podrá ser plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.

Para mayor claridad, se entenderá por plagio –académicamente hablando– la copia de información proveniente de artículos, papers, libros, documentos en páginas web y otros textos de similar naturaleza sin referenciar debidamente la fuente, o entregar un trabajo con textos de otros autores haciéndolos pasar como propios, es lo que académicamente se conoce como plagio.

Por otra parte, se considera autoplagio la utilización, por parte de un autor, de material propio –ideas, propuestas u otros productos de investigaciones previas– que ya ha sido publicado con anterioridad, sin la adecuada referenciación. En síntesis, consiste en la reutilización de material previamente publicado en publicaciones nuevas, sin una adecuada atribución. Las publicaciones propias traducidas, escritas o parafraseadas en otros idiomas son consideradas autoplagio.

Proceso

El proceso para la detección de similitudes que eventualmente podría constituir un plagio o autoplagio considera lo siguiente:

- El responsable en primera instancia de identificar estos potenciales plagios o autoplagios, es el editor general de la revista.
- Para cumplir con esta finalidad, y en la primera revisión de cada trabajo presentado, el editor aplicará el programa (software) de detección de similitudes “DOCODE” con que cuenta la revista el cual automatiza este proceso en textos digitales, y que entrega un resultado en términos porcentuales (cuantitativo) respecto de similitudes que podrían representar un potencial plagio.
- Si el resultado arroja algún porcentaje de similitudes, el editor debe revisar las diversas situaciones y las causas indicadas por el programa, a fin de verificar si se ha incurrido en omisión de autoría, parafraseo sin citar fuente original, ausencia de comillas en palabras y frases reproducidas textualmente, errores de citación, omisión de páginas del texto citado y otras causales.
- Si el editor estima que el plagio excede de simples errores u omisiones, rechazará el trabajo, informando por escrito al autor.
- Si por el contrario, los errores u omisiones parecen involuntarias, el editor solicitará al autor corregirlos advirtiéndole en forma preventiva de las consecuencias de una falta a la ética académica de estas características.
- La segunda instancia, sin duda está constituida por los “pares revisores ciegos”, pues con su experticia en los temas y su conocimiento de las fuentes y literatura correspondiente, pueden identificar con mayor facilidad un eventual plagio.
- Aunque hayan sido corregidas estas anomalías, el editor, al enviar los artículos a una última aprobación por parte del consejo editorial, deberá informar a esa instancia que a un determinado trabajo le fue detectado un posible plagio o autoplagio.

- Estas situaciones deben quedar debidamente registradas en el historial de la publicación.

Con todo, al detectarse este tipo de faltas a la ética académica, la revista se reserva el derecho de rechazar el artículo, a retirar su publicación en caso de detectarse la falta con posterioridad, a bloquear la recepción de nuevas propuestas de publicación y a informar a quien corresponda respecto de esta falta.

8. Política de preservación

La preservación digital se puede ver como un conjunto de procesos y actividades que garantizan que la información existente en formatos digitales sea respaldada y distribuida para garantizar un acceso continuo a largo plazo.

La revista Política y Estrategia, permite el autoarchivado de manuscritos aceptados y publicados. Los autores mantienen la titularidad de los derechos de autor, y tienen el derecho de depositar las versiones aceptadas o publicadas de los manuscritos en repositorios institucionales. Los autores pueden ponerlas a disposición públicamente y de forma inmediata considerando mencionar a la revista como el sitio donde fueron originalmente publicadas.

Política y Estrategia, está alojada en el sitio de Open Journal Systems (OJS) y por tanto, accede a los servicios de preservación digital del Public Knowledge Project Preservation Network (PKP – PN), que permite la preservación digital a largo plazo en caso de que la revista dejase de estar en línea.

Ello permite preservar digitalmente los ejemplares digitales de nuestra revista a través del programa LOCKSS, con el fin de crear archivos permanentes de la revista, destinados a la conservación de los contenidos originales y su restauración en caso necesario, así como también posibilitar la vía para que estos archivos puedan ser distribuidos entre las bibliotecas y repositorios digitales

El programa LOCKSS permite una preservación descentralizada y distribuida del acceso a largo plazo de los manuscritos. Asimismo, también permite la preservación digital de las versiones auténticas de los manuscritos.

El PKP PN es un archivo oscuro. Los usuarios finales no tendrán acceso al contenido preservado hasta después de un evento desencadenante. Tras dicho evento, el personal de PKP aprobará la importación del contenido preservado a una o más instancias de OJS alojadas por instituciones miembros de PKP. Una vez cargado en estas instancias de OJS, el contenido será de libre acceso.

Un aspecto fundamental para el funcionamiento de los procesos de preservación, es la asignación de un DOI (Digital Object Identifier), que es un identificador persistente, que garantiza la identificación y evita problemas de localización por cambios de URL o similares. La revista Política y Estrategia, un DOI a cada uno de sus artículos.

De igual forma, todos los archivos de la revista Política y Estrategia están archivados y respaldados periódicamente en servidores del Departamento de Tecnologías

de la Información y Comunicaciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos.

A su vez, cada ejemplar de la revista y sus artículos, son periódicamente recolectados por el Repositorio de publicaciones de Defensa Iberoamericanas, dependiente de la Sección de Gestión del Conocimiento de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra de España.

Y también están incluidas en el repositorio del Portal de Revistas Académicas Chilenas de la Universidad de Chile.

9. Como remitir los artículos a Política y Estrategia

Como ya se mencionó al inicio, la revista Política y Estrategia realiza la gestión de su publicación digital a través del Sistema Open Journal (OJS), software de código abierto que entre otras prestaciones permite manejar todo el proceso editorial, desde la recepción de artículos hasta su publicación, revisión por pares y difusión en línea.

Consecuente con lo anterior, la única forma de ingresar un artículo al proceso editorial es a través de su plataforma a la cual se accede desde esta misma página y luego de solicitarle su registro (acceso permanente como usuario del sistema), el autor podrá ingresar y seguir con su proceso. Luego podrá seguir el flujo del envío a través del proceso editorial y de revisión, y deberá participar en las fases en sea requerido. Aunque un artículo puede tener varios autores, la comunicación solo será con el autor que figure como autor de correspondencia, encargado de las comunicaciones con la revista y con el resto de los autores.

El Manual del Autor de OJS proporciona todas las orientaciones de detalle para interactuar con el citado sitio y está disponible en la página de la revista (en costado izquierdo) o a través del siguiente link de descarga:

<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/libraryFiles/downloadPublic/3%20Aceptar>

10. Proceso editorial y sistema de “Arbitraje”

El proceso editorial y sistema de arbitraje, considera todas las actividades e interacciones realizadas entre el autor, el editor, los pares ciegos y el consejo editorial tendientes a asegurar que los artículos que publica la revista, sean de la más alta calidad académica.

- Los trabajos recibidos serán primero revisados por el editor para verificar el cumplimiento de las normas de la política editorial de la revista.
- De cumplirse este requisito, pasarán a evaluarse por pares evaluadores de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la revista aborda bajo el concepto de “Referato ciego” (también denominados, de pares ciegos, revisores y/o evaluadores ciegos).

- En sus procesos de evaluación, la revista utiliza el sistema de dos (2) pares revisores, doble ciego, que implica que el evaluado no sabe quienes son sus revisores, que estos a su vez no saben quién es el evaluado y que ambos revisores no se conocen entre sí.
- Lo anterior implica, por tanto, que el consejo editorial, director ejecutivo, editor y secretario técnico, así como los pares ciegos y los autores deben guardar especial reserva del proceso.
- Los pares ciegos revisarán rigurosamente los trabajos encomendados, emitiendo una opinión fundada respecto de **aspectos de fondo**, dentro de los que se consideran el interés científico de la publicación, su actualidad, su originalidad, sus objetivos, las fuentes utilizadas y **aspectos de forma**, como la adecuada citación de las referencias, ortografía, redacción y cumplimiento de requisitos de forma ya mencionado.
- Al final otorgarán una calificación a cada artículo, categorizándolo en excelente, muy bueno, bueno, regular o deficiente y en consecuencia propondrá: a) Aceptarlo, b) Aceptado con modificaciones formales, c) Aceptarlo con modificaciones de fondo o d) rechazarlo.
- Una vez evacuados los respectivos informes de los pares, el editor interactuará con los autores para solucionar las novedades encontradas, en los plazos que este determina (conforme a los tiempos de proceso editorial) o informará de la aceptación sin observaciones o rechazo de los artículos según corresponda.
- Los trabajos aceptados y corregidos serán luego sometidos a la consideración del Consejo Editorial cuyos integrantes decidirán la publicación o no de ellos sin perjuicio de que también pudieran realizar alguna observación en su condición de árbitros finales. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores quedando a su total disposición.
- Finalmente, en la etapa final del proceso editorial, se materializa una revisión de redacción, ortografía y estilo, razón por la cual la interacción con los artículos definitivamente aceptados continuará hasta el final.
- Cualquier información de detalle se puede solicitar al Correo electrónico rpye@anepe.cl.

Anexo N° 1

LÍNEAS Y TEMAS GENERALES DE INVESTIGACIÓN

I. Línea de Investigación: Estudios de Seguridad

1. Institucionalidad para la Seguridad y Defensa en Chile

- Arquitectura Nacional de Seguridad y Defensa.
- Revisando la conceptualización sobre seguridad, defensa y soberanía ante nuevas tendencias y contextos.
- Los intereses nacionales, análisis desde una óptica de la seguridad.
- Cultura Estratégica, conceptualización y análisis comparado.
- Educación para la Defensa Nacional, análisis comparado.
- Sistema de Inteligencia del Estado, tendencias y desafíos.

2. Seguridad Internacional

- Conflictos con reciente escalada bélica: Caracterización de su modalidad, desafíos para su desescalada y el inicio de un proceso de paz.
- Terrorismo internacional, conceptualización, modo en que se manifiesta, desafíos para evitarlo.
- Amenazas híbridas, conceptualización, estudio de caso, desafíos.
- El fenómeno del ciberespacio y el problema de la ciberseguridad.
- Armas atómicas, químicas, biológicas y radiológicas, compromisos internacionales y desafíos nacionales.
- Cooperación internacional y operaciones de paz, estudio de caso y análisis comparado. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.

3. Tópicos contemporáneos

- Cambio climático y sus efectos en la seguridad.
- Estudios de fronteras y zonas aisladas.
- Población chilena y su vinculación con la seguridad y defensa: estudio de caso, buenas prácticas, lecciones aprendidas.
- Evolución social y cultural de Chile, su efecto en las fuerzas armadas.
- Servicio Militar y su impacto en la sociedad chilena.

- Derechos Humanos y seguridad internacional, estudios de caso, lecciones aprendidas.
- Inclusión y género en asuntos de seguridad internacional, estudio de caso.
- Resiliencia y Gestión de Riesgo de Desastre, experiencia comparada. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Procesos migratorios y su impacto en la seguridad de Chile.
- Inteligencia estratégica: problemas, tendencias y desafíos.
- Agenda mujer, paz y seguridad: Desafíos internacionales.
- Evolución de los recursos hídricos y su efecto en la Seguridad y Defensa.
- Antártica y cambio climático.
- Seguridad en el espacio ultraterrestre: Riesgos y desafíos.

II. Línea de Investigación: Estudios de Defensa

1. Conducción de la Defensa Nacional

- Articulación de los instrumentos de poder nacional.
- Rol de los órganos de conducción política de la Defensa Nacional.
- Rol de los comandantes en jefe institucionales y del Jefe del Estado Mayor Conjunto.
- Estrategia de Defensa, Política de Defensa y Política Militar.
- Desarrollo de capacidades estratégicas, interoperatividad y polivalencia.
- La Conducción Conjunta, desafíos para su fortalecimiento.
- Financiamiento de la Defensa, cambios en su regulación.
- Rol de las fuerzas armadas en los estados de excepción constitucional.
- Diplomacia de la Defensa, conceptualización, análisis comparado y desafíos para el caso chileno.

2. Desarrollo del personal de las fuerzas armadas

- Modernización de la carrera militar.
- Educación de las FF.AA.
- Servicio Militar y desarrollo de capacidades estratégicas.

3. Tópicos contemporáneos

- Industria de Defensa, ciencia, tecnología e innovación en la Defensa Nacional.
- Industria de Defensa y satélites: Modelos de gestión.
- Estrategia del espacio ultraterrestre: Estudio de caso y análisis comparado.
- Inteligencia artificial y Defensa Nacional.
- Ciberseguridad, el rol de la defensa. Desafíos en ciberdefensa.
- Rol de la defensa ante la Gestión de riesgo y manejo de desastres.
- Seguridad, defensa, intereses nacionales y desafíos con relación al:
 - espacio terrestre;
 - espacio aéreo;
 - espacio ultraterrestre;
 - mar territorial y los espacios marítimos;
 - la plataforma continental extendida, y
 - territorio chileno antártico.
- Perspectiva de género en las FF. AA. y en la Política de Defensa: logros alcanzados, desafíos pendientes.
- Agenda mujer, paz y seguridad, el rol de la defensa en la operacionalización de la Resolución 1325 y derivadas.

III. Línea de Investigación: Estudios de Relaciones Internacionales

1. Chile y su entorno global, regional y vecinal

- Chile y su entorno vecinal.
- Chile y su entorno regional.
- Chile y el Asia Pacífico.
- Chile y el Pacífico Sur.
- Chile en el contexto global.

2. El sistema internacional ante crecientes conflictos armados recientes

- Actores internacionales y el sistema internacional en asuntos de seguridad: influencia, logros y objetivos. Estudio de caso y análisis comparado.

3. Tópicos contemporáneos

- El derecho internacional, novedades en un escenario dinámico y complejo.
- Cooperación internacional para la paz y seguridad.
- Derecho internacional y la Antártica.
- Derecho internacional y espacio ultraterrestre: Tendencias y desafíos.
- Vigencia del Tratado Antártico.
- Turismo en la Antártica: ¿Regulación o libre y espontánea demanda?



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

Principio	Definición
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati Pp. 375 - Año 2002
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile. Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina Pp. 101 – Año 2002
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis. Aquiles Gallardo Puelma Pp. 367 – Año 2003
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica. Claudia F. Fuentes Julio Pp. 93 – Año 2004
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz.- Pp. 101 – Año 2004
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez Pp. 147 – Año 2004
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances. Astrid Espaliat Larson Pp. 95 – Año 2004
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort Pp. 439 – Año 2005
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE Pp. 104 – Año 2005
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX". Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 200 – Año 2005
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales. Iván Witker Barra Pp. 172 – Año 2005
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. Hernán L. Villagrán Naranjo Pp. 81 – Año 2005
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber Pp. 298 – Año 2006

Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese Pp. 358 – Año 2006
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití. Paulina Le Dantec Valenzuela Pp. 175 – Año 2006
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC. Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt Pp. 130 – Año 2006
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación. Cristian Leyton Salas Pp. 263 – Año 2007
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos. Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 109 – Año 2007
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant. Carlos Molina Johnson Pp. 110 – Año 2007
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos. Cristián Faundes Sánchez Pp. 370 – Año 2008
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile. Jorge Riquelme Rivera Pp. 180 – Año 2009
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera Pp. 410 – Año 2009
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) Pp. 366 – Año 2010
Nº 24	La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo Pp. 232 – Año 2010
Nº 25	Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado Pp. 280 – Año 2011
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro. Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva Pp. 184 – Año 2012

Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 349 – Año 2013
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica. Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) Pp. 363 – Año 2013
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana Pp. 345 – Año 2013
Nº 30	Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett Pp. 121 – Año 2013
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra Pp. 116 – Año 2014
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes Pp. 83 – Año 2014
Nº 33	Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional Ricardo Rodríguez Arriagada. Pp. 153 – Año 2014
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 278 – Año 2015
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana Pp. 200 – Año 2015
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile. Maricel Sauterel Gajardo Pp. 166 – Año 2015
Nº 37	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile. Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana Pp. 326 – Año 2015
Nº 38	Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. José Héctor Marinello Federici Pp. 135 – Año 2016
Nº 39	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo. Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE Pp. 333 – Año 2016
Nº 40	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región. Aracely Banegas Alfaro Pp. 118 – Año 2017

Nº 41	Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de políticas públicas. Cuerpo Académico ANEPE Pp. 362 – Año 2018
Nº 42	El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile. Francisca Barros Sánchez Pp. 182 – Año 2018
Nº 43	Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa. Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco Pp. 152 – Año 2018
Nº 44	Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016. Cristian Rosales Morales Pp. 145 – Año 2018
Nº 45	Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Cuerpo Académico ANEPE Pp. 230 – Año 2019
Nº 46	Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación. Loreto Correa Vera Pp. 293 – Año 2020
Nº 47	Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial) C.I.E.E. ANEPE. Pp. 137 – Año 2021
Nº 48	Chile y su ámbito vecinal: reflexiones sobre Política Exterior Alejandro Salas Maturana (ed.) Pp. 166 – Año 2021
Nº 49	Construyendo futuro: Chile y Perú en el siglo XXI Jorge Gatica Bórquez Pp. 180 – Año 2022
Nº 50	Plataforma Continental y Antártica Chilena. Antecedentes históricos, geopolítica y recursos naturales Karen I. Manzano Iturra – Diego I. Jiménez Cabrera Pp. 118 – Año 2022
Nº 51	El poder de las organizaciones detrás de las potencias dominantes en el Asia-Pacífico Jorge Sanz Jofré Pp. 136 – Año 2024
Nº 52	La evolución de los entornos de seguridad. Una perspectiva desde Chile Ariel Álvarez Rubio - Dahir Ahmed Guzmán - Roberto Briebe Milnes - Jorge Gatica Bórquez - Miguel Navarro Meza - Fulvio Queirolo Pellerano Pp. 242 – Año 2024
Nº 53	Innovación en docencia: aproximación desde la educación superior en seguridad y defensa Francisca Barros Sánchez - Carolina Busco Ramírez - Carlos Ojeda Bennett - Jorge Pavez Retamal - Sergio Quijada Figueroa - Juan Manuel Reyes Cuevas - Alejandro Rojas Hidalgo Pp. 176 – Año 2025
Nº 54	El ordenamiento multipolar y la crisis internacional 2014-2024 Cristián Garay Vera Pp. 304 - Año 2025



Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56) 2598 10 00 Fax: (56) 2598 10 43

Páginas web: <https://www.politicayestrategia.cl> - <https://www.publicacionesanepe.cl>

Correo electrónico: rpye@anepe.cl

