



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 144 – JULIO - DICIEMBRE 2024

## Artículos

MODELOS DE POLÍTICA DE DEFENSA EN  
AMÉRICA LATINA

Ezequiel Magnani

1937

Raúl A. Sanhueza Carvajal

COMO ABORDAR LA PLANIFICACIÓN BASADA  
EN CAPACIDADES EN LA INTEGRACIÓN DE LA  
BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA EN TIEMPOS  
DE LIMITACIONES DE RECURSOS EN BRASIL

Luiz Roberto Nascimento

LA FUERZA TERRESTRE: EL CAPITAL HUMANO  
FRENTE A NUEVOS ROLES

Fulvio Queirolo Pellerano

## Estudios

EL CONFLICTO RUSO-UCRAIANO.  
“MERCENARIOS” VS. COMBATIENTES  
“EXTRANJEROS”

Ariel Álvarez Rubio

## Dossier

EL PACTO PARA EL FUTURO

## Reseñas

HACER FRENTE AL HORROR: ESTUDIOS  
SOBRE LAS RESPUESTAS Y LOS DILEMAS  
DE LA SOCIEDAD ORGANIZADA ANTE LA  
INSEGURIDAD, LA CRIMINALIDAD Y LA  
VIOLENCIA

Mario Jesús Arellano González







# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

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

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- ☆ Artículos ☆
- ☆ Estudios ☆
- ☆ Dossier ☆
- ☆ Reseñas ☆

N°144

**JULIO – DICIEMBRE  
2024**

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](http://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 ([www.latindex.org/](http://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 la página <http://clase.unam.mx> 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.



DOAJ



DOCODE

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 0719-7415 en su versión en línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760,  
Providencia, Santiago, Chile.  
Sitio web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), <https://rpye.anepe.cl>  
Teléfonos (56-2) 2598 1000, fax (56-2) 2598 1043  
Correo electrónico [rpye@anepe.cl](mailto: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.

REVISTA

---

## “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

Ronald MC INTYRE Astorga  
Vicealmirante (R)  
Director de la Academia Nacional de  
Estudios Políticos y Estratégicos

#### Editor Responsable

Dr. Juan Fuentes Vera

#### Secretario Técnico

Iván Rojas C.

### Consejeros

#### 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 Sofia Perera

Centro de Estudios Hemisféricos de  
Defensa William J. Perry, Estados Unidos.

#### 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 de Chile y Universi-  
dad de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

#### Dra. Érica Sarmiento Da Silva

Universidad de Estado de Rio de Janeiro, Brasil.

#### Dra. Ángela Suarez Collado

Universidad de Salamanca, España.



## SUMARIO

☆	<b>Editorial</b>	9-10
☆	<b>Artículos</b>	
☆	Modelos de Política de Defensa en América Latina <i>Ezequiel Magnani</i>	13-44
☆	1937 <i>Raúl A. Sanhueza Carvajal</i>	45-85
☆	¿Cómo abordar la Planificación Basada en Capacidades en la Integración de la Base Industrial de Defensa en tiempos de Limitaciones de Recursos en Brasil? <i>Luiz Roberto Nascimento</i>	87-124
☆	La fuerza terrestre: El capital humano frente a nuevos roles <i>Fulvio Queirolo Pellerano</i>	125-149
☆	<b>Estudios</b>	
☆	El conflicto ruso-ucraniano. "Mercenarios" vs. combatientes "extranjeros" <i>Ariel Álvarez Rubio</i>	153-182
☆	<b>Dossier</b>	
☆	El Pacto para el Futuro <i>El Editor</i>	185-248
☆	<b>Reseñas</b>	
☆	Hacer frente al horror: estudios sobre las respuestas y los dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia <i>Mario Jesús Arellano González</i>	251-253



## EDITORIAL

No cabe duda de que el año 2024 ha sido bastante ajetreado en materia de conflictos y situaciones de riesgo, a lo que se suman la incertidumbre que genera la política exterior del recientemente electo presidente de los Estados Unidos y los avatares de la economía mundial, de manera que podemos avizorar un contexto que no genera seguridades sino que se proyecta para el próximo 2025 como una página abierta en materia de los temas propios de la Seguridad y Defensa. En este sentido, en el presente número de la revista ofrecemos a nuestros lectores, en primer lugar, un trabajo cuyo título "1937" es bastante sugerente; si recordamos la novela clásica de Orwell "1984" donde el autor, fallecido en 1949, nos ofrece el dantesco panorama de una guerra permanente con una sociedad sometida y anulada. En el caso del artículo que referimos, el año 1937 es considerado por su autor como clave para el estallido de la Segunda Guerra Mundial, por cuanto se dio lo que se denomina: *"una coalición revisionista para superar el orden de Versalles, enfrentando la debilidad de las potencias que lo defendían"*. En consecuencia, si observamos la realidad actual donde el multilateralismo de post guerra se encuentra en entredicho por potencias grandes y medianas, con la guerra de Ucrania aún presente, con el Medio Oriente también en conflicto, y además un "Sur Global" poco definido mientras que Europa evidencia grandes limitaciones, cabe la posibilidad de especular acerca del peligro de una nueva guerra mundial con resultados catastróficos para el orden liberal democrático que hasta ahora conocemos. Seguidamente, dada la situación compleja que nos toca vivir, los siguientes trabajos resultan oportunos por cuanto tratan sobre la situación de la defensa en nuestra propia región. Así, "Modelos de Política de Defensa en América Latina" se pregunta: *"¿En qué medida se diferencian las políticas de defensa de los países de América Latina? ¿Es posible conceptualizarlas? teniendo como objetivo: "indagar y conceptualizar las políticas de defensa que han llevado adelante los países de América Latina a partir de su vinculación con los Estados Unidos de América desde el final de la Guerra Fría"*. En lo referente a las restricciones presupuestarias por las que pasa América Latina en este periodo de menor crecimiento económico, tampoco Brasil logra soslayar los desafíos presupuestarios para su defensa. El artículo *"¿Cómo abordar la planificación basada en capacidades en la integración de la base industrial de defensa en tiempos de limitaciones de recursos en Brasil?"*, se plantea precisamente esta delicada cuestión que limita la capacidad de disuasión militar de un país a pesar de su tamaño e importancia. Hemos querido cerrar la Sección Artículos con el trabajo "La Fuerza Terrestre: El capital humano frente a nuevos roles", el cual ha llamado nuestra atención porque nos remite directamente al problema de las tareas de las Fuerzas Armadas ante el cumulo de amenazas que actualmente existen en todos los países del mundo en general y en el nuestro en particular en el contexto anteriormente descrito.

En la Sección Estudios y Ensayos, por su parte, presentamos el estudio "El Conflicto ruso-ucraniano. 'mercenarios' vs. combatientes 'extranjeros'", que es la continuación de un trabajo que trata sobre la participación de fuerzas externas a los ejércitos regulares, la cual genera un desequilibrio entre las fuerzas regulares en un conflicto, constituyendo ya un problema que no puede soslayarse considerando que puede aparecer en cualquier parte, como de hecho sucede en África, por mencionar un ejemplo.

Para la Sección Dossier hemos incluido “El Pacto para el Futuro”, dado a conocer como Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 22 de septiembre de 2024. En este largo documento que por su capital importancia hemos querido presentar íntegramente, se encuentra lo que las Naciones Unidas consideran en el párrafo 2 de la presentación: *“...una profunda transformación mundial. Nos enfrentamos a crecientes riesgos catastróficos y existenciales, muchos de ellos causados por nuestras propias decisiones. Hay seres humanos que padecen terribles sufrimientos. Si no enderezamos el rumbo, corremos el riesgo de estar abocados a un futuro disfuncional en el que las crisis serán constantes”*.

Finalmente, de los abundantes trabajos sobre problemas de actualidad, la reseña del libro recientemente publicado en México *“Hacer frente al horror: estudios sobre las respuestas y los dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia”*, nos entrega el resumen de seis estudios que tratan sobre un extenso proyecto de investigación, cuyo interés fue recoger diversas perspectivas disciplinarias e integrarlas en una mirada analítica orientada a identificar “los mecanismos que permiten la constitución de respuestas ciudadanas” ante las múltiples expresiones de la violencia criminal y que bien merecen conocerse en el difícil camino de construir la paz.

**Dr. Juan Fuentes Vera**  
Editor Responsable



# ARTÍCULOS



## MODELOS DE POLÍTICA DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA<sup>∞</sup>

EZEQUIEL MAGNANI•

### RESUMEN

*¿En qué medida se diferencian las políticas de defensa de los países de América Latina? ¿Es posible conceptualizarlas? El presente trabajo tiene como objetivo indagar y conceptualizar las políticas de defensa que han llevado adelante los países de América Latina a partir de su vinculación con los Estados Unidos de América (EUA) desde el final de la Guerra Fría. El trabajo constituye una investigación exploratoria de las políticas de defensa de los países latinoamericanos sobre la base de una metodología cualitativa con aportes cuantitativos indirectos. La investigación toma cuatro indicadores propios de los estudios de defensa y sugiere que su diferente combinación evidencia las distintas formas en la que los EUA han sido incluidos por los países de la región en sus políticas de defensa. El artículo concluye que es posible identificar cinco modelos de defensa nacional en América Latina.*

**Palabras clave:** Defensa; América Latina; Seguridad Internacional; Estados Unidos de América; Relaciones Internacionales.

## DEFENSE POLICY MODELS IN LATIN AMERICA

### ABSTRACT

*To what extent do the defense policies of Latin American countries differ? Is it possible to conceptualize them? The objective of this article is to investigate and conceptualize the defense policies that Latin American countries have carried out based on their relationship with the United States of America (USA) since the end of the Cold War. The work constitutes an exploratory investigation of the defense policies of Latin American countries based on a qualitative methodology with indirect quantitative contributions. The research takes four indicators typical of defense studies and suggests that their different combination shows the different ways in which the USA has been included by the countries*

- 
- Candidato a doctor y magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Profesor auxiliar en la Universidad Torcuato Di Tella (desde 2019) y visitante en la Universidad Austral. Becario doctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Senior Fellow de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. [ezequielmagnani11@gmail.com](mailto:ezequielmagnani11@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6099-9325>. El artículo contó con el apoyo y financiación del CONICET.

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 060524 - Fecha de aceptación: 101224.

*of the region in their defense policies. The article concludes that it is possible to identify five models of national defense in Latin America.*

**Key words:** *Defense; Latin America; International Security; United States of America; International Relations.*

## MODELOS DE POLÍTICA DE DEFESA NA AMÉRICA LATINA

### RESUMO

*Em que medida as políticas de defesa dos países latino-americanos diferem? É possível conceituá-los? O objetivo deste trabalho é investigar e conceituar as políticas de defesa que os países latino-americanos têm executado a partir de sua relação com os Estados Unidos da América (EUA) desde o fim da Guerra Fria. O trabalho constitui uma investigação exploratória das políticas de defesa dos países latino-americanos baseada em uma metodologia qualitativa com contribuições quantitativas indiretas. A pesquisa toma quatro indicadores típicos dos estudos de defesa e sugere que a sua diferente combinação mostra as diferentes formas como os EUA foram incluídos pelos países da região nas suas políticas de defesa. O artigo conclui que é possível identificar cinco modelos de defesa nacional na América Latina.*

**Palavras-chave:** *Defesa; América Latina; Segurança Internacional; Estados Unidos da América; Relações Internacionais.*

### 1. Introducción

En América Latina, los trabajos asociados a la disciplina de las Relaciones Internacionales han considerado a la política de defensa –y a los asuntos de seguridad internacional– como un componente de la política exterior<sup>1</sup>. Esto puede explicarse en función de la reducción de la conflictividad estatal que ha atravesado gran parte de la región desde el final de la Guerra Fría<sup>2</sup>, que ha promovido el estudio de la política de defensa como un ins-

- 1 VILLA Duarte, Rafael y VIANA, Manuela. 2010. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 91-114. SAINT-PIERRE, Héctor. La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa. *Ciencia Política, Colombia* 14:7-35, Julio-Diciembre, 2012. EISSA, Sergio. Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Lanús 3(5):171-191, Julio-Diciembre, 2013. <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>. BUSSO, Anabela y BARRETO, Maximiliano. Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Ecuador 27: 74-93, Mayo-Agosto. 2020. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376> y VITELLI, Marina. Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Buenos Aires 1(2):138-145, Julio-Diciembre, 2021.
- 2 BATTAGLINO, Jorge. Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 41(160):7-33, Mayo-Agosto, 2008. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2008.14110>

trumento subsidiario que tienen los países latinoamericanos para relacionarse y vincularse con el resto del mundo.

El presente artículo parte de la consideración de que la tradicional inclusión de la política de defensa como un área gubernamental que está subsumida a la política exterior ha contribuido a soslayar las diferencias entre ambas políticas. En consecuencia, el refuerzo de sus similitudes ha desviado la atención teórica y empírica asociada a la diferencia ontológica fundamental que separa a la defensa nacional de la política exterior en América Latina. Mientras que la política exterior está vinculada a la forma en la que un país lleva adelante su comportamiento internacional y su vinculación con los Estados más poderosos del sistema internacional para promover su desarrollo económico<sup>3</sup>; la política de defensa está asociada a la manera en la que un Estado diseña y organiza su instrumento militar para garantizar su supervivencia y proteger sus intereses ante amenazas provenientes del sistema internacional. En definitiva, mientras que la política exterior busca promover el desarrollo económico, la defensa nacional tiene como objetivo garantizar la supervivencia y la protección de los intereses de un Estado ante amenazas externas.

El artículo se coloca dentro de la literatura que indaga sobre el comportamiento de los países periféricos a partir de su vínculo con los Estados Unidos de América (EUA). En consecuencia, sugiere que es posible diferenciar los distintos modelos de defensa nacional que diseñan y llevan adelante los países de la región a partir de la manera en la que cada uno se vincula con la potencia dominante. El argumento del trabajo se divide en tres. En primer lugar, se sostiene que desde el final de la Guerra Fría pueden distinguirse diferentes modelos de política de defensa llevados adelante en América Latina. En segundo lugar, se señala que estos distintos modelos se diferencian a partir del lugar que los EUA tienen en el diseño de sus políticas de defensa. En tercer lugar, se puntualiza que los países de América Latina han llevado adelante cinco modelos distintos de política de defensa: el delegativo, el concesivo, el retraído, el defensivo y el aversivo.

El objetivo del trabajo es caracterizar los distintos modelos de política de defensa que llevan adelante los países de América Latina. Para ello, se utilizan cuatro indicadores: (i) el nivel de apoyo proporcionado a los EUA en el Sistema Interamericano de Defensa (SID), (ii) el tipo de amenazas identificadas por la legislación de cada Estado y que deben ser combatidas por su instrumento militar, (iii) el nivel de inversión en defensa, (iv) el porcentaje de armas provisto por los EUA. En concreto, cada modelo de política de defensa se construye conceptualmente a partir de la variada combinación de los indicadores empíricos seleccionados.

Cada indicador resulta relevante para construir conceptualmente los distintos modelos en la medida que abordan aspectos fundamentales de la defensa nacional. En primer lugar, la magnitud de recursos proporcionados a la defensa evidencia la importancia que tiene esta política para cada país y, además, si su nivel de inversión es útil para mantener sistemas de armas utilizados para el combate interestatal o si, por el contrario, está asociado a sistemas de armas ligeros vinculados a mantener el orden interno y/o el combate

3 JAGUARIBE, Helio. Desarrollo económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964. 213p. JAGUARIBE, Helio. Dependencia y Autonomía. En: JAGUARIBE, Helio "et al". La dependencia político-económica de América Latina. México D.F, Siglo XXI Editores, 1970 y ESCUDÉ, Carlos. Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992. 292p.

contra amenazas no convencionales. En segundo lugar, el porcentaje de armas provisto por la potencia dominante muestra, por un lado, el nivel de cercanía y dependencia material con los EUA y, por el otro, el grado de diversificación en materia de proveedores militares. En tercer lugar, el acuerdo y nivel de apoyo a las iniciativas de la potencia dominante en el SID denota el nivel de apoyo internacional hacia los EUA en materia de defensa y seguridad internacional. En cuarto lugar, el tipo de amenazas que deben ser repelidas por el instrumento militar de cada Estado ilustra la presencia y/o ausencia de coincidencias con la potencia dominante en materia de percepción de amenazas en América Latina.

En función de la ausencia de investigaciones similares, el artículo constituye un trabajo de carácter exploratorio, en donde se utiliza una metodología cualitativa asociada al análisis de documentos oficiales y de datos cuantitativos proporcionados por el *Stockholm International Peace Research Institute*.

El artículo continúa de la siguiente manera. En el segundo apartado se discute teóricamente sobre las distintas opciones de comportamiento internacional que poseen los países periféricos frente a los EUA y el lugar que tiene la defensa nacional en esta literatura. Asimismo, se introducen los distintos modelos de política de defensa que se desprenden conceptualmente de la discusión teórica. En la tercera sección se presenta y analiza la evidencia empírica recolectada. En el cuarto apartado se interpreta la evidencia empírica a la luz de los modelos de política de defensa. Es decir, se agrupan a los países de América Latina en función de cómo se combinan los distintos indicadores empíricos en cada país. Al final del artículo se realiza una conclusión con los principales aportes de la investigación.

## 2. Política internacional y política de defensa

La disolución de la Unión Soviética en 1991 y la vigencia de los EUA como única superpotencia mundial<sup>4</sup> incentivó la aparición de trabajos que exploraron sobre el rango de comportamientos internacionales que tienen los Estados menos poderosos para relacionarse con la potencia dominante en un escenario de unipolaridad<sup>5</sup>. John Ikenberry<sup>6</sup> indaga sobre las acciones que la potencia dominante debe esperar por parte de los países menos poderosos en un nuevo escenario internacional caracterizado por una enorme asimetría de poder, que además se evidencia especialmente en el ámbito militar<sup>7</sup>. El autor desarrolla las conductas de *buffering*, *baiting*, *bargaining*, *beleaguering*, *bandwagoning* y *bonding* y las coloca como acciones que pueden ser utilizadas por el resto de los Estados para matizar y amortiguar la profunda asimetría de poder que beneficia a los EUA. En este sentido, Stephen Walt<sup>8</sup> también avanza en esa dirección, profundizando parte de las categorías presentadas por Ikenberry e introduciendo otras como las de *balancing*, *foreign penetration*,

---

4 GARAY Vera, Cristian y PÉREZ Gil, Luis V. Globalización y Americanización. Teorías sobre el Orden Mundial y la Hegemonía Estadounidense. *Notas Históricas y Geográficas*, 12: 57-87, 2001.

5 WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Massachusetts 24(1):5-41, summer 1999.

6 IKENBERRY, John. Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity. En: National Intelligence Council (Estados Unidos de América. 18 July 2003).

7 POSEN, Barry. Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*, Massachusetts 28(1):5.46. Summer, 2003. <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>.

8 WALT, Stephen. Taming American Power. *Foreign Affairs*, Estados Unidos 84(5):105-120, September-October, 2005. <https://doi.org/10.2307/20031709>

*blackmail* y *balking*. Asimismo, Schoroeder<sup>9</sup> identifica a la práctica del *hiding* como una acción utilizada por los países menos poderosos con la intención de alejarse de potenciales amenazas y evitar involucrarse en confrontaciones bélicas que incluyan a grandes potencias. Otra noción relevante vinculada a los comportamientos de los Estados menos poderosos es la de *soft-balancing*. Esta práctica refiere al despliegue de acciones que no desafían directamente el poder militar, pero que incluyen mecanismos no bélicos que demoran, frustran y/o socavan las pretensiones militares unilaterales de los EUA<sup>10</sup>.

El énfasis en prácticas no militares para lidiar con la asimetría de poder es una característica sustantiva en esta literatura. De hecho, la propia *National Defense Strategy* del 2005 de los EUA destaca que “Las Fuerzas Armadas de los EUA predomina en el mundo en las formas *tradicionales* de guerra. Los potenciales adversarios dejan de desafiar a los Estados Unidos mediante la acción militar *tradicional* y adoptan capacidades y métodos asimétricos”<sup>11</sup>. Las prácticas no convencionales –como el terrorismo y la guerra asimétrica de guerrillas– pueden asociarse Estados díscolos como el Emirato Islámico de Afganistán o grupos terroristas como Al Qaeda. No obstante, estas modalidades de confrontación militar con la potencia hegemónica no son utilizadas por la mayoría de los Estados menos poderosos. Es por este motivo que la literatura se ha orientado a explorar aquellas conductas internacionales que no incluyen la utilización de las Fuerzas Armadas por parte de estos países. En otras palabras, se piensa que la asimetría de poder es tan grande en el plano militar que resulta poco factible que los Estados menos poderosos puedan utilizar su instrumento militar para lidiar con los EUA.

Este punto es particularmente relevante para América Latina. La región ha sido históricamente la que menos recursos públicos destina a la defensa. Si consideramos los datos proporcionados por la edición 2024 de la reconocida publicación *Military Balance del International Institute of Strategic Studies*, América Latina se mantuvo como una de las regiones que menos recursos le destina a esta área (Tabla N°1). En consiguiente, es lógico que las investigaciones desde la región se hayan centrado en aquellas conductas no militares que llevan adelante los países de América Latina para relacionarse con la potencia dominante.

**Tabla N°1**

**PORCENTAJE DE INVERSIÓN EN DEFENSA DE CADA REGIÓN SOBRE EL TOTAL MUNDIAL 2023**

Región	Inversión en defensa
América Latina y el Caribe	2.4
Asia	22.8

9 SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, Massachusetts 19(1):108-148, summer, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539150>

10 PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States. *International Security*, Massachusetts 30(1):7-25, summer, 2005. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607> y T.V. Paul. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, Massachusetts 30(1): 46-71, summer, 2005. <https://www.jstor.org/stable/4137458>.

11 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *National Defense Strategy*. 2005. <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Defense-Strategy/>

Medio Oriente y Norte de África	8.4
Europa	17.3
Rusia y Eurasia	6.6
África Subsahariana	0.9
América del Norte	41.5

Elaboración propia sobre la base de la edición 2024 del *Military Balance del International Institute of Strategic Studies*<sup>12</sup>.

Desde los primeros estudios sobre la autonomía latinoamericana<sup>13</sup>, los autores que indagaron respecto de la conducta internacional de los países de la región han dejado de lado los asuntos militares para centrar su atención en la manera en la que los Estados deben relacionarse con los EUA para promover y consolidar un proceso de desarrollo económico<sup>14</sup>. En el siglo XXI, el análisis y la profundización sobre las opciones de comportamiento que tienen los países latinoamericanos ha sido llevado adelante centralmente por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián<sup>15</sup>. Los autores identifican y desarrollan cinco modelos de política exterior de los países de la región en función de su grado de acercamiento y/o distanciamiento hacia la potencia dominante. El primero es el acoplamiento, en donde los Estados de la región consideran a la potencia como un aliado y se pliegan a sus intereses vitales. El segundo es el acomodamiento, a partir del cual los países latinoamericanos acompañan de forma selectiva a los EUA, al cual consideran un amigo. El tercer modelo es la oposición limitada<sup>16</sup>, en donde los países llevan adelante una combinación de colaboración y resistencia al considerar a la potencia como un poder dual al ser percibido simultáneamente como una amenaza y una oportunidad. El cuarto es el desafío y supone que los Estados de la región llevan adelante un comportamiento de distanciamiento y rechazo a los EUA para poder contrabalancearlo al percibirlo como un enemigo que amenaza su supervivencia. Por último, el aislamiento es el quinto modelo y está asociado a una posición de acompañamiento a las iniciativas de la potencia dominante para lograr concesiones puntuales de su parte. Al mismo tiempo, es una práctica que pretende mantener un bajo perfil en este acompañamiento para no alterar las dinámicas hemisféricas ni regionales.

12 INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. *Military Balance*. 2024. <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/>

13 SIMONOFF, Alejandro. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas. Rosario, Prohistoria ediciones, 2012. 147p. y TICKNER, Arlene. *Autonomy and Latin American International Relations Thinking*” En: DOMINGUEZ, Jorge y COVARRUBIAS, Ana. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Oxford, Routledge, 2014.

14 MUÑOZ, Heraldo. *The Dominant Themes in the Study of Latin America’s Foreign Relations*. *World Affairs, Estados Unidos* 150(2):129-146. Fall, 1987.

15 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*. *Revista CIDOB D’AFERS Internacionals*, Barcelona 85-86:211-243, mayo 2009.

16 Un concepto similar pero orientado a un comportamiento más aquiescente hacia la potencia dominante es el de compromiso selectivo. BATALEME, Juan. *¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico*. *Revista Política Austral*, Buenos Aires 1(1): 33-52, octubre, 2022. <https://doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat>

En esta línea, vinculada a analizar la conducta internacional de los países de América Latina en función de su vínculo con los EUA, Russell y Tokatlián<sup>17</sup> argumentaron en un trabajo posterior que, a lo largo de la historia latinoamericana, es posible identificar dos grandes estrategias de comportamiento internacional que han practicado los Estados de la región. Por un lado, la autonomía, que tiene entre sus fines principales el lograr el desarrollo económico y restringir el poder de los EUA. Por el otro, la aquiescencia, que tiene como objetivo lograr el apoyo de la potencia dominante para “obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición de poder”<sup>18</sup>. Así entonces, desde los primeros estudios sobre el concepto de autonomía hasta el desarrollo de los distintos modelos de política exterior de los países de América Latina, la variable vinculada al tipo de relación con los EUA ha sido fundamental para poder conceptualizar y caracterizar las conductas internacionales de los países de la región.

Esto no quiere decir que el tipo de vínculo con la potencia dominante sea la única variable que explique la complejidad de las políticas exteriores latinoamericanas<sup>19</sup>. Si bien existen múltiples investigaciones que exploran y analizan las distintas variables que explican la dirección y los cambios en las políticas exteriores de los países de América Latina<sup>20</sup>, el presente artículo se posiciona dentro de la literatura que le asigna un rol preponderante a los EUA e indaga sobre el rango de comportamientos que tienen los Estados de la región para lidiar con la asimetría de poder.

Dicho esto, la vacancia existente en la literatura respecto a cómo los países latinoamericanos utilizan su política de defensa para relacionarse con la potencia dominante no implica que no se haya incluido, de forma específica, a la conducta militar dentro de los comportamientos internacionales más generales que tienen a disposición para vincularse con los EUA. De hecho, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián en los artículos mencionados hacen referencia a la utilización de las Fuerzas Armadas para posicionarse a favor o en contra de la potencia dominante. Esto se evidencia con claridad en la introducción de la noción de “repliegue” que, sobre la base de la noción de ‘hiding’<sup>21</sup>, la definen como una opción estratégica de comportamiento que “implica la resistencia a asumir compromisos de naturaleza militar, a integrar alianzas bélicas o a participar en conflictos externos o disputas diplomáticas extrarregionales que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales”<sup>22</sup>.

---

17 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D'AFERS Internacionals*, Barcelona 104:162, Diciembre, 2013. <https://www.jstor.org/stable/40586393>

18 Ibid.

19 VAN KLAVERN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 25(98):169-216, Abril-Junio, 1992. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1992.15463>

20 MERKE, Federico y REYNOSO, Diego y SCHENONI, Luis. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. *Latin American Research Review*, Cambridge 55(3):413-449, september, 2020. <https://doi.org/10.25222/larr.380>

21 SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, Massachusetts 19(1):108-148, summer, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539150>

22 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. 2013. Op. Cit. p. 162.

En este punto, Juan Gabriel Tokatlián<sup>23</sup> hace hincapié en el resurgimiento de los asuntos militares en la región y en su incidencia negativa en la situación de los derechos humanos y la democracia en América Latina. Esta orientación de su investigación incluye la marcada presencia de los EUA y su importante rol en la militarización de la “guerra contra las drogas”. Este aporte de Tokatlián es particularmente relevante porque incluye un aspecto central de la política de defensa nacional: la percepción y la definición política de amenazas que deben ser abordadas por el instrumento militar de un Estado latinoamericano<sup>24</sup>. Asimismo, ha habido otros trabajos que vinculan la percepción y la definición política de amenazas de los países de América Latina, la militarización de la lucha contra amenazas no convencionales y la presencia de los EUA en la región<sup>25</sup>.

La profundización acerca de cómo los países de la región definen las amenazas que son incluidas en su política de defensa resulta relevante si consideramos que América Latina es una región en donde los EUA han sostenido una posición muy influyente en materia militar<sup>26</sup>. Así entonces, constituye una tarea relevante indagar en qué medida se diferencian las políticas de defensa que llevan adelante los países de América Latina y si es posible conceptualizarlas a partir de los aportes de los estudios de defensa.

A la hora de indagar sobre la noción de defensa nacional, múltiples autores han contribuido a la conceptualización de dicho término y a la consolidación del campo de estudios. Galbreath y Deni mencionan que los estudios sobre defensa son un área multidisciplinaria que “examina cómo los agentes, predominantemente estados, se preparan para prevenir, evitar y/o involucrarse en un conflicto armado” y “se mantiene como un área coherente de estudios cuyo objetivo principal es ver cómo la política de defensa cambia con el tiempo en relación con los estímulos como los cambios en la distribución del poder, la estrategia y la tecnología”<sup>27</sup>. En el capítulo I, al abordar a la defensa como una política, Taylor marca que ésta “debe abordar los ‘fines’, las aspiraciones y los objetivos de un país/gobierno, los desafíos que enfrenta y los ‘medios’; es decir, cómo las fuerzas militares de un país abordan esos desafíos”<sup>28</sup>.

---

23 TOKATLIÁN, Juan Gabriel. El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Política Exterior*, España 24(135):136-152, Mayo-Junio, 2010. <https://www.jstor.org/stable/25698946>

24 MAGNANI, Ezequiel. La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. *Revista SAAP*, Buenos Aires 15(1): 103-129, mayo, 2021. <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>

25 BATTAGLINO, Jorge. The Determinants of Arms Spending in South America. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg 5(2):71-103, agosto, 2013. BATTAGLINO, Jorge. Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. *Latin American Perspectives*, SAGE Journals 46(6):10-24, noviembre, 2019. <https://doi.org/10.1177/0094582X19858680> y FRENKEL, Alejandro y GARCÍA Scrimizzi, Felipe. Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas políticos, Quito 18(1):81-100, Enero-Junio, 2024. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n18.2024.340](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340)

26 RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. La “periferia turbulenta” como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En: HIRST, Mónica. *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires, Edhasa. 2009.

27 GALBREATH, David y DENI, John (eds.). *Routledge Handbook of Defence Studies*. London and New York, Routledge, 2018. 412p. p. 1.

28 TAYLOR, Trevor. Defence as policy. En: GALBREATH, David & DENI, John. *Routledge Handbook of Defence Studies*. London and New York, Routledge, 2018. p. 9.

La literatura latinoamericana trabaja de manera similar a la defensa nacional. Battaglino la define como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas”<sup>29</sup>. Por su parte, luego de hacer distinciones analíticas del término, Eissa sostiene que puede identificarse una dimensión estratégica propia dentro de esta política, que refiere a “las acciones, actitudes y medidas estratégicas destinadas a prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieran el empleo del Instrumento Militar”<sup>30</sup>. Esta definición es similar a la realizada por Saín<sup>31</sup>, quien alude a esta dimensión de la política de defensa como aquellas acciones de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional, que están destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo potenciales o efectivas que provengan de amenazas estatales de origen externo. Por último, retomando esta línea conceptual, Magnani caracteriza a la dimensión estratégica de la política de defensa como aquella que está asociada a las “resoluciones estratégicas de carácter político, en donde los dirigentes de un Estado determinan como objetivo principal la preservación de ciertos activos nacionales y establecen la forma más óptima de hacerlo en consideración del escenario regional e internacional identificado”<sup>32</sup>.

Ahora bien, dado que hasta el momento no se ha examinado en profundidad la forma en la que la política de defensa es utilizada por los países latinoamericanos para vincularse con la potencia dominante, el presente artículo argumenta que estos Estados han llevado adelante distintos modelos de defensa nacional en función del lugar que tienen los EUA en ella. Se trata de identificar cómo el diseño y la organización de su instrumento militar varía a partir de los distintos niveles de acercamiento/distanciamiento con la potencia dominante. En este punto, el trabajo identifica 5 modelos de política de defensa que han llevado adelante los países de América Latina: la delegativa, la concesiva, la retraída, la defensiva y la aversiva. En función de la definición presentada, para identificar y poder diferenciar los distintos modelos de política resulta clave tener en consideración dos aspectos teóricos.

En primer lugar, las amenazas que son percibidas por los Estados y que, en consecuencia, deben ser incluidas en la política de defensa. En este punto, resulta clave la manera en la que los países perciben a otros Estados del entorno internacional<sup>33</sup> y la consecuente diferenciación entre cuáles son tomados como actores que pueden atentar contra su supervivencia e intereses y cuáles son aliados en la protección de dichos objetivos<sup>34</sup>. En el siglo

29 BATTAGLINO, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En: GARGARELLA Roberto y MURILLO, Victoria y PECHENY, Mario. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora. 2010. p. 242.

30 EISSA, Sergio. Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata 26(53):247-265, p. 249. Diciembre, 2017. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>

31 SAÍN, Marcelo. Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armada argentinas frente a las ‘Nuevas Amenazas’ (1990-2001). En: LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo. *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

32 MAGNANI. Op. Cit. p. 115.

33 JERIVS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press. 1976. 544p. y WENDT, Alexander. *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*. *International Organization*, Massachusetts 46(2):391-425, spring, 1992.

34 WALT, Stephen. *Alliance Formation and the Balance of Power*. *International Security*, Massachusetts 9(4):3-43, Spring, 1985. <https://doi.org/10.1162/isec.9.4.3>.

XXI, la identificación de amenazas se ha complejizado producto de la creciente difusión internacional del poder<sup>35</sup> y de los medios materiales que tienen actores no estatales para atentar contra los intereses de los Estados modernos<sup>36</sup>. En América Latina, este proceso se ha agudizado por el fuerte y consolidado interés que tienen los EUA de que los países de América Latina contribuyan en la lucha contra las denominadas “nuevas amenazas”<sup>37</sup> que atentan contra la seguridad hemisférica y el orden interno de los países<sup>38</sup>. Esta orientación de la potencia dominante en la región se ha plasmado en la planificación estratégica y militar del Comando Sur de los EUA (USSOUTHCOM) que, en la actualidad, incluye de forma prioritaria al combate contra dichas ‘nuevas amenazas’ y, en segundo orden, a la preocupación por la injerencia de Estados considerados como rivales, especialmente China y Rusia<sup>39</sup>.

En esta línea, la percepción de amenazas de los países de la región y su cercanía con las preferencias de los EUA también se ven reflejadas en el nivel de apoyo otorgado por estos Estados en el SID. Esto es así en la medida que dicha instancia hemisférica fue creada por la potencia dominante y es sostenida e instrumentada para promover sus intereses en América Latina en materia de defensa y seguridad internacional.

En segundo lugar, el origen y el tipo de los sistemas adquiridos por los países de América Latina es otro indicador clave para evaluar cómo el modelo de política de defensa está vinculado a la potencia dominante. Específicamente, este indicador permite examinar el peso que tienen los EUA en el diseño y la organización del instrumento militar de los Estados de la región. Al ser esenciales para cualquier diseño del instrumento militar, el origen y el tipo de los armamentos adquiridos por los países de América Latina constituyen datos importantes para caracterizar su modelo de política de defensa. En general, el análisis de los vínculos bilaterales en defensa sobre la base de los acuerdos de cooperación en materia armamentística no ha sido abordado en profundidad por la literatura<sup>40</sup>. Parte de esta vacancia en la literatura puede entenderse si se considera el carácter global de la producción de

---

35 NYE, Jr., Joseph. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011. 320p.

36 HOROWITZ, Michael. *The Diffusion of Military Power*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2010. 264.

37 Las ‘nuevas amenazas’ como el terrorismo y el narcotráfico son actores que, si bien alteran el orden público, también pueden ser consideradas como amenazas externas por los países de América Latina. En tal sentido, su tratamiento en el artículo puede resultar confuso. Para clarificar, los países que en el presente trabajo reconocen a las amenazas internas como parte de las competencias de su política de defensa están de acuerdo en incluir las ‘nuevas amenazas’ en su política de defensa, mientras que los Estados que identifican solamente amenazas externas no. Los países que solo incluyen a las amenazas externas rechazan el combate contra las ‘nuevas amenazas’ en su legislación.

38 BUZAN, Barry. Will the ‘global war on terrorism’ be the new Cold War? *International Affairs*, Oxford 82(6): 1101-1118, november, 2006 y BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata 27(55):123-145, diciembre, 2018. <https://doi.org/10.24215/23142766e043>.

39 UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. *Theater Strategy 2017-2027*. 2017. [https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM\\_Theater\\_Strategy\\_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483](https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483) y UNITED STATES SOUTHERN COMMAND STRATEGY. 2019. [https://www.southcom.mil/portals/7/documents/southcom\\_strategy\\_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353](https://www.southcom.mil/portals/7/documents/southcom_strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353)

40 KINNE, Brandon. Agreeing to arm: Bilateral weapons agreements and the global arms trade. *Journal of Peace Research*, United Kingdom 53(3):359-377. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343316630037>

armamento<sup>41</sup>, en donde los sistemas ya no se producen con componentes de un solo país. No obstante, la adquisición de armas en América Latina es relevante en la medida que el origen y el tipo de los sistemas incorporados permiten evaluar las posibilidades de aumentar los niveles de autonomía frente a los principales proveedores occidentales e indagar sobre las motivaciones detrás del gasto en equipamiento militar en la región<sup>42</sup>.

Sobre esta base conceptual, los modelos de política de defensa identificados en América Latina se construyen empíricamente a partir de la distinta combinación de los indicadores empíricos presentados (Tabla N°2):

- i. En primer lugar, la defensa delegativa es llevada adelante por aquellos países que le encomiendan a la potencia dominante su defensa frente a amenazas externas. En tal sentido, su nivel de inversión es nulo y/o muy bajo y el porcentaje de armas provisto por los EUA es indistinto en la medida que su supervivencia ya está garantizada por la potencia dominante. Dada su dependencia a la potencia en materia de seguridad internacional, su nivel de apoyo en el SID es alto y el tipo de amenazas identificadas son similares a las percibidas por los EUA.
- ii. En segundo lugar, la defensa concesiva se vincula con aquellos países que colocan a los EUA como aliado y cercano a sus preferencias en la medida que las nuevas amenazas son los desafíos principales percibidos por estos países en materia de defensa. En consecuencia, su nivel de inversión es moderado y/o alto, mientras que el porcentaje de armas proporcionado por la potencia dominante y el nivel de apoyo otorgado a sus iniciativas en el SID son altos.
- iii. En tercer lugar, la defensa retraída es aquella que, si bien no le delega su defensa externa a la potencia dominante, se caracteriza por tener niveles tan bajos de inversión que hace que sea imposible para estos países comprar y sostener sistemas de armas requeridos en una guerra convencional. Si bien el porcentaje de armas provisto por la potencia dominante y el nivel de apoyo en el SID suele ser alto, también existen casos de países con una defensa retraída que sostienen una posición díscola frente a los EUA. Las amenazas percibidas por estos países son en su mayoría convencionales. No obstante, la característica central de este modelo de política de defensa es su bajo nivel de inversión, lo que hace que no sean una preocupación de seguridad para el resto de los países de América Latina y para los EUA.
- iv. En cuarto lugar, la defensa defensiva se asocia a los países de la región que perciben a la potencia dominante como un actor neutral. El nivel de inversión de estos países es intermedio y/o alto, lo que indica voluntad y capacidad para comprar y sostener sistemas de armas asociados a un combate militar convencional para garantizar su soberanía y proteger sus intereses. El porcentaje de armas provisto por los EUA es intermedio y/o alto dada la fuerte influencia de este actor en América Latina. Si bien estos países pueden diversificar sus proveedores, su percepción de los EUA como un actor neutral hace que esto no sea un imperativo.

---

41 BITZINGER, Richard. The Globalization of Arms Industry: The Next Proliferation Challenge. *International Security*, Massachusetts 19(2): 170-198, Fall, 1994. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539199>

42 BATTAGLINO. 2013. Loc. Cit.

A su vez, el nivel de apoyo en el SID es moderado y/o bajo. Esto es así dado que el tipo principal de amenaza percibida por estos países es estatal y, por lo tanto, diseñan y organizan su instrumento para enfrentar amenazas convencionales y no para lidiar con amenazas no tradicionales.

- v. En quinto lugar, la defensa aversiva se caracteriza por percibir a los EUA con desconfianza y como una potencial amenaza a sus intereses de seguridad. En consecuencia, el nivel de inversión en defensa de estos países es intermedio y/o alto. Además, el porcentaje de armas proporcionado por la potencia dominante es bajo dados los intentos por reducir la dependencia a un país percibido con desconfianza. En esta línea, el apoyo proporcionado a este mismo actor en el SID es bajo. En materia de percepción de amenazas, estos países identifican a las amenazas convencionales como las que deben ser enfrentadas por sus Fuerzas Armadas, aunque esto no impide que también sean consideradas amenazas internas.

**Tabla N°2**

**Indicadores que constituyen los distintos modelos de Política de Defensa**

Política de Defensa	Nivel de inversión en defensa	Porcentaje de armas provisto por los EUA	Nivel de apoyo proporcionado a los EUA en el SID	Tipo de amenazas principales identificadas por la legislación de cada Estado
<b>Delegativa</b>	Nulo y/o Muy Bajo	–	Alto	Amenazas no convencionales
<b>Concesiva</b>	Moderado y/o Alto	Alto	Alto	1. Amenazas no convencionales 2. Amenazas convencionales
<b>Retraída</b>	Bajo	–	–	1. Amenazas convencionales 2. Amenazas no convencionales
<b>Defensiva</b>	Moderado y/o Alto	Moderado y/o Alto	Moderado y/o Bajo	Amenazas convencionales
<b>Aversiva</b>	Moderado y/o Alto	Bajo	Bajo	Amenazas convencionales

Fuente: Elaboración propia.

**3. Apoyo en el SID, amenazas, inversión y adquisición de armas**

Los indicadores seleccionados y asociados a la defensa nacional resultan centrales para evaluar y ponderar los modelos que han llevado adelante los países de América Latina en materia de defensa. Se trata de utilizar la evidencia empírica recolectada para identificar y analizar las diferencias en la manera en la que estos Estados diseñaron y organizaron su instrumento militar para garantizar su supervivencia y proteger sus intereses ante amenazas provenientes del sistema internacional.

## Posicionamiento en el Sistema Interamericano de Defensa

La posición de cada país respecto del apoyo político otorgado a la potencia en el SID durante el siglo XXI resulta fundamental para evaluar la posición internacional en materia de defensa de cada Estado de América Latina. En concreto, el SID son aquellas instancias, asociadas a la Organización de Estados Americanos (OEA), que abordan cuestiones vinculadas a la seguridad hemisférica<sup>43</sup>. El organismo central es la Junta Interamericana de Defensa (JID) creada en 1942 y que contiene en su estructura al Colegio Interamericano de Defensa (creado en 1962). Asimismo, dentro del SID se encuentra el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947 y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y la Comisión de Seguridad Hemisférica, ambas instancias creadas en 1995.

El nivel de apoyo proporcionado a la potencia dominante en el SID se analiza a partir de las distintas posiciones que tuvieron los países frente a la reforma del estatuto de la JID del 2006 y los intentos de reforma posteriores. Específicamente, los cambios en la JID fueron promovidos por los EUA y pretendieron, por un lado, incluir al combate contra las ‘nuevas amenazas’ dentro de sus funciones y, por el otro, que el organismo pase a integrar la estructura orgánica de la OEA<sup>44</sup>. Resulta importante destacar que esta reforma se dio en el marco de un sustantivo proceso de transformación de las amenazas internacionales percibidas por los EUA producto de la disolución de la Unión Soviética en 1991 y el ataque terrorista en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre del 2001<sup>45</sup>. Estos profundos cambios en la seguridad internacional llevaron a la necesidad de redefinir, por parte de la potencia dominante, los criterios de la seguridad hemisférica. En este punto, los desafíos planteados por la Unión Soviética fueron reemplazados<sup>46</sup> por la necesidad de fortalecer la confianza mutua interestatal y de combatir las amenazas no convencionales. La creación de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1995 surgen en este nuevo escenario de seguridad.

Ahora bien, como destaca Alejandro Frenkel<sup>47</sup>, durante la reforma del estatuto de la JID hubo un posicionamiento consensuado por parte de los países de América del Sur<sup>48</sup> y una clara divergencia con los países del América Central. Los países de Sudamérica y México destacaban la necesidad de readecuar las instancias de defensa hemisféricas al nuevo escenario de seguridad caracterizado por la estabilidad democrática y el aumento de la confian-

43 CONNELL-SMITH, Gordon. *The Interamerican System*. Oxford, Oxford University Press, 1966. 376p.

44 CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 21 de noviembre 2004. Quito. [http://www.summit-americas.org/Panels/VI\\_Meeting\\_Defense\\_Americas/DECLARACION\\_QUITO\\_ESP.pdf](http://www.summit-americas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/DECLARACION_QUITO_ESP.pdf)

45 BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional Post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2006. 365p.

46 En este proceso se destacan la firma del “Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano” en 1991 y la organización de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en 1995.

47 FRENKEL, Alejandro. *Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica*. *Cartografías del Sur*, Avellaneda 3:92-113, abril, 2016. <https://doi.org/10.35428/cds.vi3.33>

48 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Conferencia Especial sobre Seguridad. AG/RES. 1940 (XXXI-II-O/03) y Seguimiento de la Conferencia Especial de Seguridad. AG/RES. 1998 (XXXIV-O/04). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>

za mutua entre los países de la región. En paralelo, estos países estaban en contra de incluir en las funciones del SID a la lucha contra las amenazas no convencionales<sup>49</sup>. Por su parte, la propuesta de los EUA y Canadá para posicionar a la JID como una instancia para coordinar la lucha contra dichas amenazas fue apoyada por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, (en la administración del Partido Liberal Constitucionalista), Panamá, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Trinidad y Tobago<sup>50</sup>.

Finalmente, el nuevo estatuto de la JID estuvo más cercano a las preferencias de los países de América del Sur, en la medida que se la incluyó en la órbita de la OEA como un organismo de asesoría para temas de defensa, pero sin capacidad operativa para lidiar con las amenazas no convencionales. De esta manera, se eliminó el Estado Mayor y se permitió que las autoridades de la JID sean electas democráticamente, borrando el requisito histórico vinculado a que estas debían ser estadounidenses<sup>51</sup>.

En sintonía con lo desarrollado por Frenkel<sup>52</sup>, en los años posteriores a la aprobación de su estatuto, los países de América Latina empezaron a mostrar disconformidad con el funcionamiento de la JID, lo que llevó a que en 2010 se invite a los Estados miembros a presentar recomendaciones de reforma a la Comisión de Seguridad Hemisférica para fortalecer la JID<sup>53</sup>. En esta instancia, mientras que los países de América Central –que habían apoyado las iniciativas de los EUA– fueron consecuentes con su visión de incluir a las amenazas no convencionales dentro de los parámetros funcionales del organismo, los países de América del Sur comenzaron a mostrar fracturas en su posicionamiento frente a las iniciativas de reforma.

Si bien ninguna reforma prosperó, Alejandro Frenkel destaca que las posturas de los países de América del Sur pueden dividirse en tres. Por un lado, los que apoyaron, con distinta intensidad, las iniciativas moderadas para reformar a la JID. Estos países fueron, Argentina, Ecuador y Brasil. Estos países compartían el discurso crítico respecto a la postura de los EUA de ampliar las funciones de la JID a la lucha contra las nuevas amenazas. Argentina, apoyada por Ecuador y Venezuela, proponía restringir las competencias de los organismos hemisféricos y planteaba que cualquier reforma tenía que tener en cuenta la existencia

---

49 TOMIC, Esteban. Formalizada hoy Junta Interamericana de Defensa como Organismo de la OEA. OEA. 2006. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-060/06](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-060/06)

50 COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Documentos propuestos para definir la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa: opción de organismo especializado y opción de entidad. 29 de marzo 2005. CP/CSH-680-/05 rev. 1. <https://www.oas.org/csh/spanish/JIDdocumentos.asp>

51 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Junta Interamericana de Defensa. Estatuto. 15 de marzo 2006. AG/RES. 1 (XXXII-E/06). [http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_basico/estatutojid\\_esp.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_basico/estatutojid_esp.pdf)

52 FRENKEL. 2016. Loc. Cit.

53 Ibid. p. 103 y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Apoyo a las actividades de la Junta Interamericana de Defensa. 13 de octubre 2010. AG/RES. 2573 (XL-O/10). <https://www.oas.org/es/council/ag/res-dec/>

de mecanismos regionales de defensa como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)<sup>54</sup> de la Unión de Naciones Suramericanas<sup>55</sup>. Por su parte, Brasil sostenía el mismo discurso crítico frente a los EUA, pero proponía la creación de una Conferencia de Ministros de Seguridad. Esto implicaba separar a las nuevas amenazas de los asuntos de defensa y que la JID incorpore a la secretaría de las Conferencias de Ministros de Defensa. En la práctica, la propuesta de Brasil llevaba a la JID a incorporar nuevas funciones<sup>56</sup>.

Por el otro, los que pretendieron realizar una reforma profunda de la JID fueron Venezuela, Bolivia y Nicaragua (bajo la administración del Frente Sandinista de Liberación Nacional). Producto de la ausencia de avances en ese sentido y la imposibilidad de acordar una postura consensuada con Argentina y Brasil en el marco del CDS, en 2013 estos países, junto con Ecuador<sup>57</sup>, terminaron abandonando la JID y denunciando el TIAR sin consultarlo previamente con el resto de los países que buscaban reformas más moderadas. Cabe destacar que México había denunciado el TIAR en 2002.

En tercer lugar, los que defendían una posición moderada, no crítica y tendiente a ampliar las funciones de la JID fueron Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Estos países mostraban una posición más distanciada del discurso crítico del resto de los Estados frente a la iniciativa de la potencia dominante de incluir a las amenazas no convencionales dentro de la esfera funcional de la JID. Además, estos países eran favorables a modificaciones funcionales que le permitan al organismo coordinar respuestas a desastres naturales mediante el uso del instrumento militar. El proyecto se denominó “Plan para Mejorar la Orientación y Asesoría de la JID al Sistema Interamericano en casos de Desastres” y no avanzó debido a que el resto de los países de América del Sur, que sostenían una postura crítica a las reformas de la JID, se mostraron en contra de esta iniciativa.

En concreto, los Estados de la región pueden separarse en dos. Por un lado, los países caribeños que estaban a favor de reformar el estatuto de la JID para tener capacidad operativa en el combate contra las amenazas no tradicionales. Por otro lado, los Estados sudamericanos –más México– que estaban en contra de reformar el estatuto tanto para incluir a las nuevas amenazas como para que este organismo tenga capacidad operativa para coordinar los esfuerzos contra estas amenazas.

Asimismo, dentro de este segundo grupo existieron tres diferentes posicionamientos en los intentos posteriores de reforma de la JID. En primer lugar, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador que buscaban reformas profundas de la JID y, al no poder avanzar

54 El CDS fue un organismo de seguridad cooperativa que funcionó dentro de la órbita de la Unión de Naciones Suramericanas entre el 2008 y el 2017. El mismo incluyó a todos los países de América del Sur, excluyó a los EUA y constituyó un foro de debate regional sobre defensa en donde se destacaron los siguientes ámbitos de la defensa: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; formación y capacitación.

55 CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 27 de noviembre 2010. Santa Cruz de la Sierra. <https://www.resdal.org/experiencias/conf-ministros-am-2010.html>

56 CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 5 de octubre 2006. Managua. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/csh%20-%20doc%204.pdf>

57 Ecuador se reincorporó a la JID en 2019.

con los cambios propuestos, se retiraron de la JID y denunciaron el TIAR. En segundo lugar, Argentina y Brasil que sostuvieron críticas a las propuestas de los EUA en materia de seguridad pero que planteaban reformas moderadas de la JID. En tercer lugar, Chile, Colombia, Paraguay y Perú que se alejaron de las posiciones críticas del resto de los países del CDS y apoyaron propuestas de la potencia dominante vinculadas a incluir al instrumento militar de los países para coordinar respuestas frente a catástrofes naturales.

### **Amenazas percibidas**

Para la defensa nacional, el tipo de amenazas identificadas por la legislación de cada Estado y que deben ser abordadas por su instrumento militar es indisoluble de la defensa de la soberanía y la integridad territorial. No obstante, como se evidencia en sus posturas disímiles frente a las propuestas de reformas de la JID, muchos países de América Latina han priorizado el combate contra amenazas no convencionales y el mantenimiento del orden interno<sup>58</sup>. Estas amenazas coinciden con las metas de la potencia dominante en América Latina en la medida que incluye necesariamente a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En tal sentido, los países de la región pueden agruparse en función de qué tipo de amenazas perciben y cómo éstas deben ser incluidas en la política de defensa.

Esta distinción se encuentra en las normas que rigen el accionar de los instrumentos militares de los países y es posible distinguir y agrupar a los países de América Latina en tres grupos. Aquellos que perciben a las amenazas externas, los que identifican a estos dos tipos de amenazas (externas e internas) y los que se preocupan por las amenazas internas. Los países que integran este último grupo no tienen política de defensa ya que, dada la definición de política de defensa, esta incluye necesariamente el reconocimiento de amenazas externas. Esta distinción se ve reflejada en los distintos marcos normativos, orgánicos y funcionales de los países de América Latina (Tabla N°3).

Los Estados del primer grupo tienen un instrumento militar orientado centralmente a repeler amenazas externas, pudiendo ser estas convencionales como no convencionales dependiendo de cada caso. Estos países preparan doctrinariamente su instrumento militar para garantizar, como misión principal, su soberanía e independencia. De forma secundaria y limitada, estos países pueden contemplar el empleo de sus fuerzas militares para tareas de orden interno en situaciones excepcionales. Los países que pertenecen a este grupo son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Cuba.

El segundo grupo se compone por aquellos países que, en términos de percepción de amenazas, su política de defensa tiene como objetivo combatir amenazas externas e internas. Estos países de América Latina pueden mantener distintos niveles de alineamiento con la potencia dominante y el involucramiento de su instrumento militar en tareas de seguridad interior puede estar motivado tanto por un alto alineamiento con los EUA como por necesidades y preferencias formuladas en el plano doméstico. Colombia, Venezuela, México, Paraguay y Bolivia están dentro de este grupo.

---

58 GARAY Vera, Cristian. Nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Los desafíos no convencionales. Estudios avanzados 10:25-48, 2008.

El tercer grupo está compuesto por aquellos Estados que no tienen política de defensa al no reconocer amenazas externas y/o no contar con un instrumento militar. Estos confían la protección de su soberanía a los EUA y sus aliados. En consecuencia, estos países se encuentran geográficamente próximos a la potencia dominante y se encuentran dentro de su área de influencia y de su teatro de operaciones más cercano. Entre estos países se encuentran Panamá, Costa Rica, Santa Lucía, Granada y San Vicente y Granadinas. Este grupo también está compuesto por países que, si bien tienen un instrumento militar, la composición de sus fuerzas militares es pequeña y está orientada a tareas de apoyo a la policía para garantizar el orden interno y al patrullaje de las costas para evitar el tránsito ilegal de buques. En la práctica, estos Estados tampoco tienen política de defensa al no percibir amenazas externas. Es decir, le confían su supervivencia a los EUA ya que no contemplan amenazas que pueden provenir del sistema internacional. Los países pertenecientes a este grupo son Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Surinam, Haití, Honduras y Guatemala.

**Tabla N°3.**  
**Tipo de amenazas contempladas por las políticas de defensa de los países de América Latina**

País	Principal amenaza contemplada por la política de defensa	Marco normativo
<b>Argentina</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Ley 23.554/88 de Defensa Nacional, art. 2.; Decreto 727/06, art. 1; Ley de Seguridad Interior 24.059/91, art. 26 al 32.
<b>Brasil</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política de la República Federativa del Brasil, Art 142; Ley Complementaria 136/10, art. 15 y 16.
<b>Chile</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política de la República de Chile, art. 101; Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, art. 1.
<b>Cuba</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Ley de Defensa Nacional 75/94, art. 34.
<b>Ecuador</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución de la República de Ecuador, art. 158; Ley Orgánica de la Defensa Nacional 35/09, art. 4 y 5.
<b>El Salvador</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución de la República de El Salvador, art. 212; Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador 353/98.
<b>Nicaragua</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política de la República de Nicaragua, art. 92; Ley de la Defensa Nacional 748/19, art. 16 y 17.
<b>Perú</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política del Perú, art. 137, 165 y 171; Ley del sistema de seguridad y defensa nacional 28.478/05.
<b>República Dominicana</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución de la República Dominicana, art. 252; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas 139/13, art. 5.

<b>Uruguay</b>	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Ley Marco de la Defensa Nacional 18.650/10, art. 18.
<b>Bolivia</b>	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas 1.405/92, art. 8; Decreto Supremo 27.977/05. Manual de uso de la fuerza en conflictos internos.
<b>Colombia</b>	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Constitución Política de Colombia, art. 271; Ley de Defensa de Colombia 684/01 art. 6.
<b>México</b>	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea 2022, art.1; Ley Orgánica de la Armada de México 2023, art. 1.
<b>Paraguay</b>	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Constitución de la República de Paraguay, art. 173; Ley de Defensa y Seguridad Interna 5.036/13, art. 3.
<b>Venezuela</b>	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Título VII, Cap. III; Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 6.508/20. Art. 6 inc. 7.
<b>Antigua y Barbuda</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Amendment Act, 2007.</i>
<b>Bahamas</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 211–, 1979.</i>
<b>Barbados</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Amendment Act –chapter 159–, 2013.</i>
<b>Belice</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 135–, 1978.</i>
<b>Guyana</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 15:01–, 1966.</i>
<b>Jamaica</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>The Defence Act, 1962.</i>
<b>Saint Kitts y Nevis</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act, 10, 1997.</i>
<b>Trinidad y Tobago</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 14:01–, 1962.</i>
<b>Surinam</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	Ley del Ejército Nacional, 1996.
<b>Haití</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	Decreto de creación del Ministerio de Defensa, 1990.

<b>Honduras</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas Decreto 39/01, art.3; Constitución de Honduras, art. 272 y 274.
<b>Guatemala</b>	Amenazas internas que alteran el orden público	Constitución Política de la República de Guatemala, art. 244 y 249; Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala 72/90, art. 1.
<b>Granada</b>	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	<i>The Police Act –chapter 244, Revised Laws of Grenada–, 1990.</i>
<b>Santa Lucía</b>	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	<i>Police Act, Chapter 14:01, 2001.</i>
<b>San Vicente y Granadinas</b>	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	<i>Police Act, 280.</i>
<b>Costa Rica</b>	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública 5.482/73.
<b>Panamá</b>	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	Ley Orgánica de la Policía Nacional número 18/97.

Elaboración propia sobre la base de las legislaciones de los países de América Latina

### Nivel de inversión y porcentaje de armas provisto por los EUA

En lo relativo al nivel de inversión y origen del equipamiento militar, lo primero que se observa es el peso de la potencia dominante y sus aliados en la provisión de armamento a los países de América Latina. Esto es así, excepto en los casos en donde los EUA han sido percibidos con desconfianza como Venezuela, Nicaragua y Cuba<sup>59</sup>. Estos países –especialmente Venezuela por su importancia y magnitud– han aumentado su diversificación a partir de una mayor presencia de equipamiento proveniente de Rusia y China (Gráfico N°1 y Gráfico N°2).

Otra cuestión relevante refiere al tipo de armamento adquirido por los países de la región y su vinculación con la magnitud de recursos públicos destinados a la política de defensa (Gráfico N°3 y Gráfico N°4). Un primer dato importante es que solo Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, México, Perú y Venezuela invirtieron, en promedio, más de mil millones de dólares por año entre 1989 y 2022.

Estos Estados son los que tienen voluntad y capacidad financiera para sostener operativos sistemas de armas útiles para un enfrentamiento militar convencional con otro Estado. Esto concuerda con el tipo de incorporaciones realizadas por estos países latinoamericanos desde el final de la Guerra Fría. Entre ellos, por más que en su mayoría sean sistemas de segunda mano, se destacan las aeronaves A-4AR *Skyhawk*, F16 *Fighting Falcon*, las Corbetas Meko-140 y el Tanque Argentino Mediano de Argentina; los submarinos *Scorpène*, los tanques Leopard-1-A5 y las aeronaves Gripen de Brasil; los Leopard I-V, las aeronaves F16 y los *Scorpène* de Chile; las aeronaves Kfir C-7 y los submarinos Type-206A de Colombia; los Kfir C-2 y Cheetah-C de Ecuador; las aeronaves MIG-29S, Sukhoi Su-25 y las fragatas Lupo

59 SMITH, Peter & COVARRUBIAS, Ana. *Talons of the Eagle. Latin America, The Unites States, and the World.* New York & Oxford, Oxford University Press, 2022. 448.

del Perú; los helicópteros de combate Mi-35M y las aeronaves F16 *Fighting Falcon* y Sukhoi Su-30MK de Venezuela y, por último, las Fragatas clase SIGMA-105 y las aeronaves F-5 *Freedom Fighter* –adquiridas antes de 1989– de México.

Resulta importante mencionar que México y Colombia, dado el impulso del combate contra las ‘nuevas amenazas’ por parte de los EUA desde el 2001 y la incidencia negativa que estos actores no convencionales han tenido en sus países, han orientado sus adquisiciones de las últimas dos décadas a incorporar equipamiento militar ligero y útil para luchas contra amenazas internas que alteran el orden público<sup>60</sup>. Esto coincide tanto con el tipo de amenazas que ambos países incluyen como competencia de su política de defensa y, necesariamente, con los objetivos de la potencia dominante en la región. Por su parte, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú mantienen, en distinto grado, a estas amenazas fuera del ámbito de su política de defensa<sup>61</sup>. En consiguiente, sostienen hipótesis de empleo del instrumento militar orientadas a repeler amenazas externas y no asociadas a garantizar el orden público como tarea principal. El caso de Venezuela es particular en la medida que, si bien permite el empleo del instrumento militar para asuntos internos, su política de defensa incluye doctrinariamente a la resistencia popular prolongada pensada para una eventual confrontación con la potencia dominante<sup>62</sup>.

El resto de los Estados de América Latina invirtieron menos de mil millones de dólares en defensa nacional entre 1989 y 2022. Estos países no tienen sistemas de armas complejos y pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, aquellos que en su política de defensa mantienen como tarea el combate contra amenazas externas. En este grupo se encuentran Uruguay, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Cuba, Nicaragua y República Dominicana<sup>63</sup>. Estos países destinan pocos recursos públicos a la defensa y son territorial y económicamente pequeños en comparación con los referidos en el párrafo antecedente. Resulta interesante destacar que, a diferencia del resto, Nicaragua y –en menor medida– Bolivia perciben a los EUA con desconfianza. En el caso de Cuba, desde la revolución cubana percibe a la potencia

---

60 GOBIERNO DE MÉXICO. Libro Blanco de la Defensa. 2004. <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Mexico.pdf>; TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. Colombia Internacional, Colombia 65:90-111, enero, 2007 y TICKNER, Arlene y MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. Colombia Internacional, Colombia 85:171-205, enero, 2015. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>

61 QUINTERO Cordero, Sara y FORERO Garzón, Manuel. Los libros blancos de defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia. En: ÁLVAREZ Calderón, Carlos y FERNÁNDEZ Osorio, Andrés. Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa. Colombia, Sello Editorial, 2019. GOBIERNO DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional. 2017. <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf> GOBIERNO DE ECUADOR. Política de la Defensa Nacional. 2018. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Política-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

62 FERNÁNDEZ Pereira, Menry. Guerra Popular de Resistencia. Caracas, CESDI, 2019. 218p. LEY 6.508. Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Gobierno de Venezuela. 30 de enero del 2020.

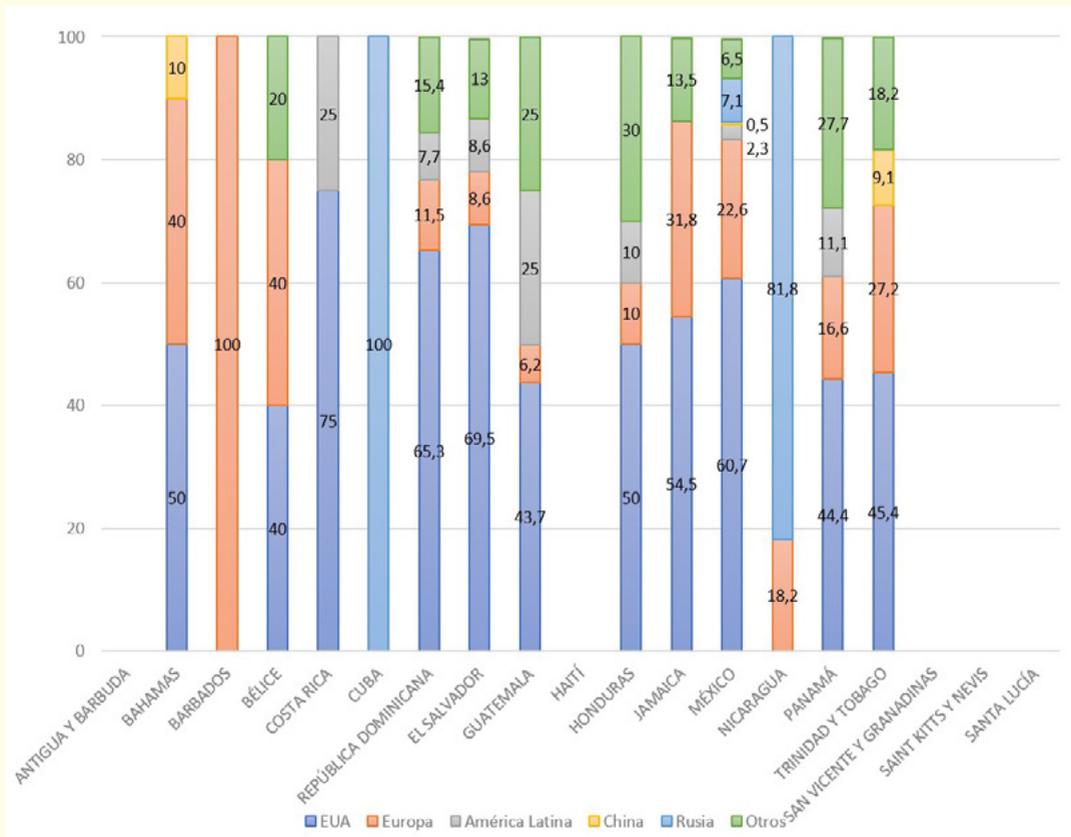
63 FAUNDES, Cristián. La construcción del poder nacional en la Bolivia de Evo Morales (2006-2014). UNISCI Discussion Papers, Chile 38:125-154, mayo, 2015. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72452/UNISCIDP38-6FAUNDES.pdf> y GOBIERNO DE PARAGUAY. Política Nacional de Defensa 2019-2030. 2019. [https://mdn.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Politica\\_de\\_Defensa\\_Nacional\\_2019-2030.pdf](https://mdn.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf)

dominante como una amenaza a su seguridad<sup>64</sup>. Como fue mencionado, esto se evidencia en el comportamiento que estos países han tenido en el SID.

Por el otro, el segundo grupo está conformado mayormente por Estados del Caribe que utilizan su equipamiento para lidiar con asuntos de seguridad interior y el patrullaje de sus costas. De hecho, en algunos casos no poseen instrumento militar. Estos países son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Bélize, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, San Vicente y Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam y Guyana.

**Gráfico N°1.**

**Porcentaje de adquisiciones de componentes de armas a los principales proveedores mundiales por parte de los países del Caribe. 1989-2022**



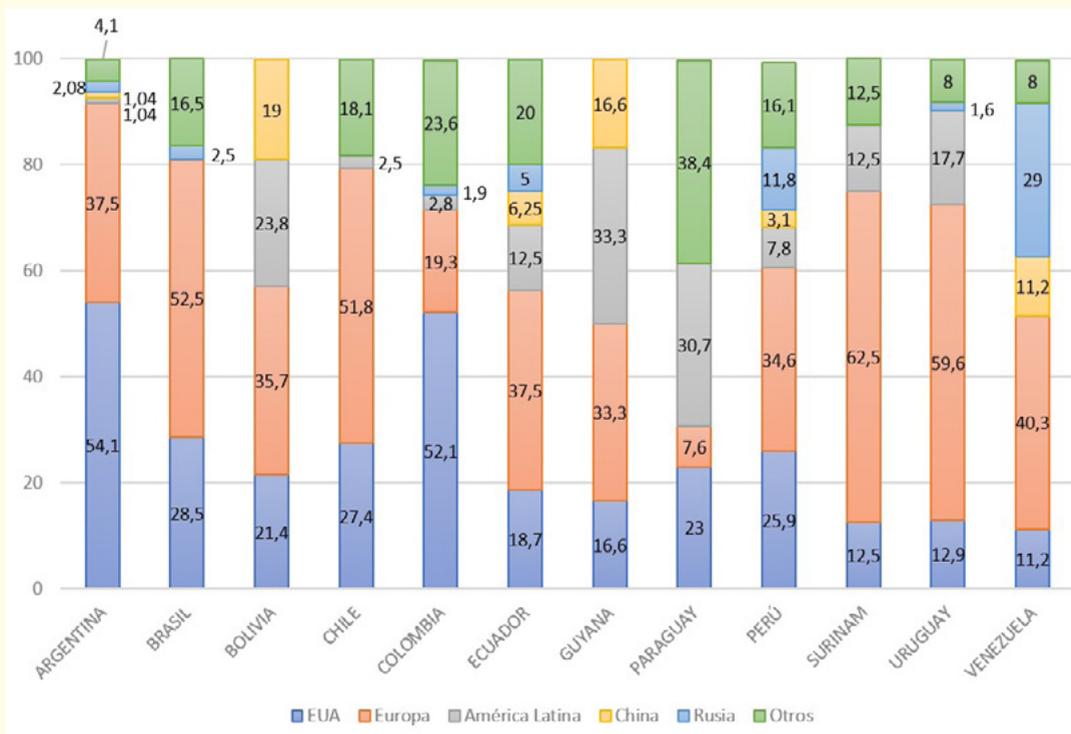
Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*<sup>65</sup>.

64 SMITH, Peter & COVARRUBIAS, Ana. Loc. Cit.

65 STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI Arms Transfer Database. 2024. <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

Gráfico N°2.

Porcentaje de adquisiciones de componentes de armas a los principales proveedores mundiales por parte de los países de América del Sur. 1989-2022

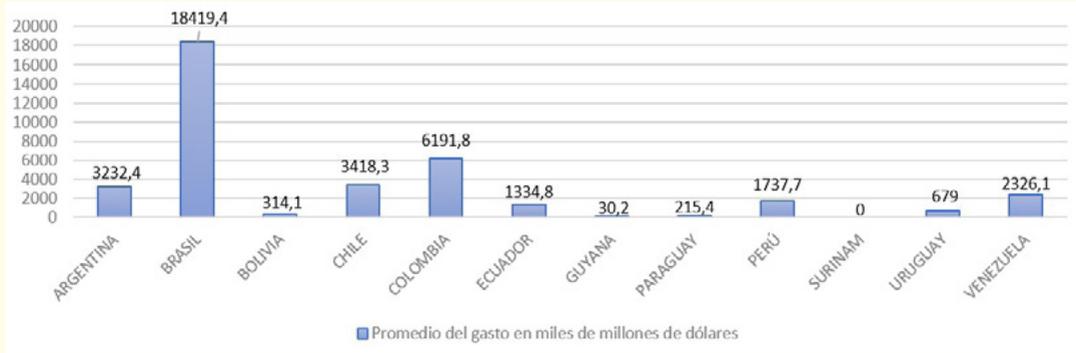


Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*<sup>66</sup>.

66 Ibid.

**Gráfico N°3.**

**Promedio del gasto por año en defensa de los países de América del Sur en millones de dólares corrientes. 1989-2022**

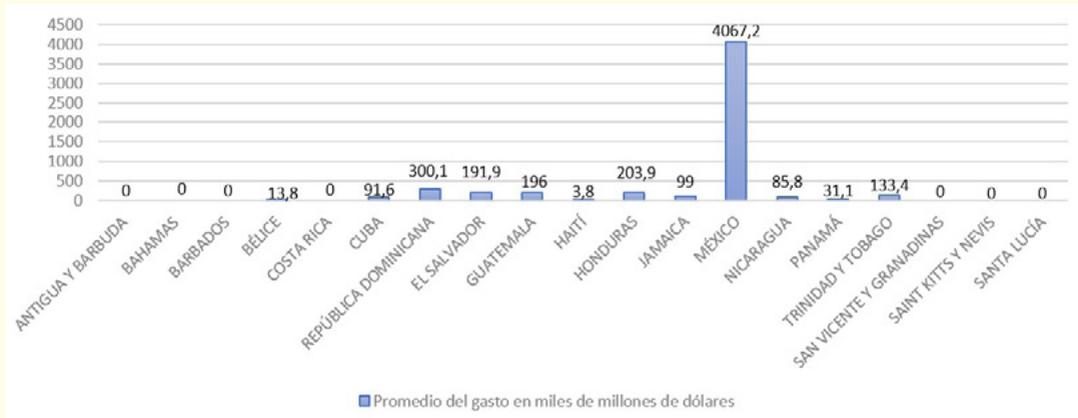


•Nota: Para el caso de la Argentina no se cuenta el año 2022 porque los datos no incluyen el Fondo Nacional de la Defensa. El caso de Guyana no incluye los años 1997, 1998 y 1999 al no contar con la información. En el caso de Venezuela, la base de datos no incluye los años del 2015 al 2022 al no contar con datos oficiales confiables. Dichos años faltantes no se computaron para realizar el promedio.

Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*<sup>67</sup>.

**Gráfico N°4.**

**Promedio del gasto por año en defensa de los países del Caribe en millones de dólares corrientes. 1989-2022**



•Nota: Al no contar con datos oficiales, en algunos países se han omitido algunos años del promedio. Dichos años faltantes no se computaron para realizar el promedio.

Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*<sup>68</sup>.

67 Ibid.

68 Ibid.

#### 4. Modelos de política de defensa

Los distintos modelos de política de defensa de los países de América Latina pueden conceptualizarse y diferenciarse a partir de cómo se combinan los indicadores seleccionados y propios de los estudios de defensa. Dicha evidencia empírica refiere al lugar que tienen los EUA en su política de defensa y se distinguen cinco modelos llevados adelante por los Estados de la región: la delegativa, la concesiva, la retraída, la defensiva, la aversiva y la confrontativa.

El modelo delegativo es practicado por aquellos países que delegan su defensa de amenazas externas a la potencia dominante. Son Estados cuyo instrumento militar tiene nula capacidad de disuadir el ataque de otro actor estatal o directamente no tienen Fuerzas Armadas. En la práctica, el rol de los EUA es el de garante de la supervivencia de estos países. Así, entonces, estos Estados coinciden con la potencia dominante respecto al tipo de amenazas que hay que repeler y, por lo tanto, apoyan a los EUA en sus iniciativas en el SID. Asimismo, no destinan —o destinan mínimos— recursos públicos a la adquisición de equipamiento militar, siendo su origen centralmente estadounidense y su tipo asociado a sistemas ligeros vinculados a la lucha contra amenazas internas. Los países que adoptan una defensa delegativa son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Bélize, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Surinam, Haití, Honduras, Guatemala, Granada, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Costa Rica y Panamá.

El modelo concesivo se relaciona con los Estados que perciben a los EUA como un aliado para su política de defensa. Específicamente, estos países tienen una preocupación central por combatir amenazas no convencionales, centrando el diseño y la organización de su instrumento militar a la lucha contra actores como el terrorismo y el narcotráfico. Al compartir con la potencia dominante la preocupación en materia de amenazas hemisféricas, apoyan las iniciativas estadounidenses SID y se distancian de aquellos que proponen reformarlo con una visión crítica a la postura de la potencia dominante. Dada su dimensión territorial y potencial económico, destinan importantes recursos públicos a la defensa e incorporan centralmente sistemas occidentales y ligeros relacionados al combate contra amenazas no convencionales. No obstante, al contemplar en su legislación a la defensa frente a potenciales agresiones de otros Estados, también están interesados en incorporar sistemas de armas asociados al enfrentamiento estatal convencional. Los países que llevan adelante una defensa concesiva son Colombia y México.

El modelo retraído es practicado por los países cuya característica principal en materia de política de defensa es el bajo nivel de recursos públicos destinados a ella y la inclusión de amenazas externas dentro de las tareas que competen a su instrumento militar. En este punto, los Estados que tienen este tipo de defensa no pueden ser incluidos ni en modelo concesivo ni en el delegativo. Con respecto al primero, no están dentro de la defensa concesiva porque no invierten muchos recursos en adquisición de sistemas de armas ni diseñan a su instrumento militar con el objetivo principal de lidiar con amenazas no convencionales. Es decir, si bien pueden incluir a las nuevas amenazas como preocupación del ámbito de la defensa, destinan pocos recursos públicos a enfrentarlas. En referencia a la segunda, no deben comprenderse dentro de la defensa delegativa ya que no le confían su supervivencia a la potencia dominante y su instrumento militar contempla a las amenazas externas. Los países que tienen un modelo retraído de defensa son Paraguay, Uruguay, República

Dominicana, El Salvador, Bolivia, Nicaragua (bajo la administración del Frente Sandinista de Liberación Nacional) y Cuba. Estos pueden cooperar en distinto grado con los EUA. Dado que son países geográficamente pequeños que invierten poco en defensa, este modelo no reviste de demasiada importancia –salvo el caso de posiciones políticas más díscolas como las de Cuba desde 1959 y Nicaragua bajo la administración Ortega– para los EUA.

El modelo defensivo es aquel en el que los países consideran a los EUA como un actor neutral para su política de defensa. Los Estados que tienen este modelo descartan el empleo de su instrumento militar para combatir amenazas no convencionales y preparan su sistema de defensa para el enfrentamiento de amenazas externas con el objetivo de garantizar su supervivencia e intereses. En consiguiente, estos países sostienen un nivel de inversión en defensa que, en distinto grado en función de su capacidad económica e interés político, les permite incorporar y mantener operativos sistemas de armas complejos asociados a la guerra convencional. La percepción de la potencia dominante como un actor neutral posibilita que estos países incorporen equipamiento militar proveniente tanto de los EUA como de Europa. Dado que no adoptan como interés propio el combate contra las ‘nuevas amenazas’, el modelo defensivo tiende a mantener –en distinto grado según el país y el escenario político regional y doméstico– una distancia prudencial y/o una desconfianza parcial con los proyectos hemisféricos en materia de defensa propuestos por la potencia dominante. Argentina, Ecuador y Brasil son aquellos que llevan adelante un modelo defensivo y que mantienen un nivel moderado de distancia política con Washington. Por su parte, Chile y Perú sostienen este mismo tipo de defensa, pero con un menor nivel de alejamiento político con la potencia dominante en las instancias hemisféricas.

Por último, el modelo aversivo concibe a la potencia dominante con alta desconfianza y hasta como amenaza a sus intereses en materia de defensa nacional. Estos países buscan distanciarse de los EUA y apoyan con ímpetu los proyectos de reforma radical del SID. De hecho, la consideración de Washington como potencial amenaza también hace que su incorporación de equipamiento militar sea el más diversificado de América Latina. Es decir, al tener altos niveles de desconfianza con la potencia dominante, estos países incorporan sistemas de armas de competidores internacionales de los EUA, como Rusia y China. Además, si bien no plantean una amenaza en materia de seguridad para Washington, sí constituye un desafío a la política hemisférica de la potencia en la medida que este modelo aversivo deja abierta la posibilidad a una mayor influencia de potencias extrarregionales en América Latina. En concreto, los países con un modelo de defensa aversivo tienen como característica central la consideración de los EUA como una potencial amenaza y el diseño y organización de su instrumento militar es consecuente con esta percepción de amenaza. El único caso de América Latina que cumple con estos requisitos es Venezuela, que mantiene una defensa aversiva y busca mantener un nivel de disuasión razonable producto del tipo de equipamiento militar, su nivel de inversión en defensa y su doctrina de resistencia popular prolongada.

## **Conclusión**

En el artículo exploré las diferencias entre las políticas de defensa en América Latina y las conceptualizó en función de sus diferencias asociadas a: el nivel de apoyo proporcionado a los EUA en el Sistema Interamericano de Defensa, el tipo de amenazas identificadas por la legislación de cada Estado, el nivel de inversión en defensa y el porcentaje de armas

provisto por los EUA. Esta tarea requirió distinguir teóricamente a la política exterior de la política de defensa. En este punto, se argumentó que, mientras la primera está asociada al comportamiento internacional que tiene un país para promover su desarrollo económico, la segunda refiere la manera en la que un Estado diseña y organiza su instrumento militar para garantizar su supervivencia y proteger sus intereses ante amenazas provenientes del sistema internacional.

A partir de esta distinción, se analizaron los indicadores seleccionados y se argumentó que, aun en un contexto de profunda asimetría económica y militar con los EUA, los países de América Latina llevan adelante distintos modelos de política de defensa. Específicamente, se sostuvo que estos modelos se diferencian entre sí a partir de cómo cada Estado incluye a la potencia dominante en su defensa nacional. El desarrollo de las distintas combinaciones de los indicadores presentados permitió ilustrar conceptualmente los cinco modelos de política de defensa presentes en América Latina: el delegativo, el concesivo, el retraído, el defensivo y el aversivo.

El principal aporte del artículo radica en cristalizar que los países de América Latina tienen la capacidad de instrumentar su política de defensa para lidiar con la preponderancia militar de los EUA. Así entonces, el marco teórico utilizado y la evidencia empírica son consistentes con el argumento inicial del trabajo, asociado a la posibilidad de diferenciar a las políticas de defensa de estos países. Específicamente, se refuerza la idea de que los Estados de la región cuentan con un margen de acción para alinearse en contra y/o mostrar su voluntad de no alineamiento con la potencia dominante a partir de su defensa nacional. Esto es de suma relevancia, dado que la gran asimetría de poder militar con los EUA nos puede llevar a pensar que la única opción que tienen los países latinoamericanos es la del plegamiento militar. El trabajo refleja que, si bien la estructura desigual de poder militar en el continente americano es sumamente importante, los actores de la región no pierden la capacidad de agencia asociada a la libertad de poder utilizar a la defensa nacional como herramienta para alinearse en contra y/o no alinearse con la potencia dominante.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata 27(55):123-145, diciembre, 2018. <https://doi.org/10.24215/23142766e043>.
- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional Post 11-S. Contenidos, debates y tendencias. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2006. 365p.
- BATTAGLINO, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En: GARGARELLA Roberto y MURILLO, Victoria y PECHENY, Mario. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora. 2010.
- BATTAGLINO, Jorge. The Determinants of Arms Spending in South America. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg 5(2):71-103, Agosto, 2013. BATTAGLINO, Jorge. Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. *Latin American Perspectives*, SAGE Journals 46(6):10-24, noviembre, 2019. <https://doi.org/10.1177/0094582X19858680>
- BATTAGLINO, Jorge. Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 41(160):7-33, Mayo-Agosto, 2008. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2008.14110>
- BATTALEME, Juan. ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, Buenos Aires 1(1): 33-52, octubre, 2022. <https://doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat>
- BITZINGER, Richard. The Globalization of Arms Industry: The Next Proliferation Challenge. *International Security*, Massachusetts 19(2): 170-198, Fall, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539199>
- BUSSO, Anabela y BARRETO, Maximiliano. Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO*, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, Ecuador 27: 74-93, Mayo-Agosto. 2020. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>
- BUZAN, Barry. Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International Affairs*, Oxford 82(6): 1101-1118, november, 2006.
- COMINI, Nicolás. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, España 1(2):109-135, diciembre, 2015. <https://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Documentos propuestos para definir la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa: opción de organismo especializado y opción de entidad. 29 de marzo 2005. CP/CSH-680-/05 rev. 1. <https://www.oas.org/csh/spanish/JIDdocumentos.asp>
- CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 21 de noviembre 2004. Quito.

[http://www.summit-americas.org/Panels/VI\\_Meeting\\_Defense\\_Americas/DECLARACION\\_QUITO\\_ESP.pdf](http://www.summit-americas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/DECLARACION_QUITO_ESP.pdf)

CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 5 de octubre 2006. Managua. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/csh%20-%20doc%204.pdf>

CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 27 de noviembre 2010. Santa Cruz de la Sierra. <https://www.resdal.org/experiencias/conf-ministros-am-2010.html>

CONNELL-SMITH, Gordon. The Interamerican System. Oxford, Oxford University Press, 1966. 376p.

EISSA, Sergio. Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. Revista Relaciones Internacionales, La Plata 26(53):247-265, diciembre, 2017. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>.

EISSA, Sergio. Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Lanús 3(5):171-191, Julio-Diciembre, 2013. <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>.

ESCUDE, Carlos. Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992. 292p.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. National Defense Strategy. 2005. <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Defense-Strategy/>

FAUNDES, Cristián. La construcción del poder nacional en la Bolivia de Evo Morales (2006-2014). UNISCI Discussion Papers, Chile 38:125-154, mayo, 2015. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72452/UNISCIDP38-6FAUNDES.pdf>

FERNÁNDEZ Pereira, Menry. Guerra Popular de Resistencia. Caracas, CESDI, 2019. 218p.

FRENKEL, Alejandro y GARCÍA SCRIMIZZI, Felipe. Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. Estado & comunes, revista de políticas y problemas políticos, Quito 18(1):81-100, Enero-Junio, 2024. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n18.2024.340](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340)

FRENKEL, Alejandro. Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. Cartografías del Sur, Avellaneda 3:92-113, abril, 2016. <https://doi.org/10.35428/cds.vi3.33>

GALBREATH, David y DENI, John (eds.). Routledge Handbook of Defence Studies. London and New York, Routledge, 2018. 412p.

GARAY Vera, Cristian y PÉREZ Gil, Luis V. Globalización y Americanización. Teorías sobre el Orden Mundial y la Hegemonía Estadounidense. Notas Históricas y Geográficas, 12: 57-87, 2001.

- GARAY Vera, Cristian. Nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Los desafíos no convencionales. Estudios avanzados 10:25-48, 2008.
- GOBIERNO DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional. 2017. <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>
- GOBIERNO DE ECUADOR. Política de la Defensa Nacional. 2018. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Política-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- GOBIERNO DE MÉXICO. Libro Blanco de la Defensa. 2004. <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Mexico.pdf>
- GOBIERNO DE PARAGUAY. Política Nacional de Defensa 2019-2030. 2019. [https://mdn.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Politica\\_de\\_Defensa\\_Nacional\\_2019-2030.pdf](https://mdn.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf)
- HOROWITZ, Michael. The Diffusion of Military Power. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2010. 264.
- IKENBERRY, John. Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity. En: National Intelligence Council (Estados Unidos de América. 18 July 2003).
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. Military Balance. 2024. <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/>
- JAGUARIBE, Helio. Dependencia y Autonomía. En: JAGUARIBE, Helio "et al". La dependencia político-económica de América Latina. México D.F, Siglo XXI Editores, 1970.
- JAGUARIBE, Helio. Desarrollo económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964. 213p.
- JERIVS, Robert. Perception and Misperception in International Politics. Princeton, Princeton University Press. 1976. 544p.
- KINNE, Brandon. Agreeing to arm: Bilateral weapons agreements and the global arms trade. Journal of Peace Research, United Kingdom 53(3):359-377. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343316630037>
- LEY 6.508. Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Gobierno de Venezuela. 30 de enero del 2020.
- MAGNANI, Ezequiel. La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. Revista SAAP, Buenos Aires 15(1): 103-129, Mayo, 2021. <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>.
- MERKE, Federico y REYNOSO, Diego y SCHENONI, Luis. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. Latin American Research Review, Cambridge 55(3):413-449, September, 2020. <https://doi.org/10.25222/larr.380>

- MUÑOZ, Heraldo. The Dominant Themes in the Study of Latin America's Foreign Relations. *World Affairs, Estados Unidos* 150(2):129-146. Fall, 1987.
- NYE, Jr, Joseph. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011. 320p.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Apoyo a las actividades de la Junta Interamericana de Defensa. 13 de octubre 2010. AG/RES. 2573 (XL-O/10). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Conferencia Especial sobre Seguridad. AG/RES. 1940 (XXXIII-O/03). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Junta Interamericana de Defensa. Estatuto. 15 de marzo 2006. AG/RES. 1 (XXXII-E/06). [http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_basico/estatutojid\\_esp.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_basico/estatutojid_esp.pdf)
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Seguimiento de la Conferencia Especial de Seguridad. AG/RES. 1998 (XXXIV-O/04). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States. *International Security, Massachusetts* 30(1):7-25, Summer, 2005. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607>
- POSEN, Barry. Command of the Commons. *The Military Foundation of U.S. Hegemony. International Security, Massachusetts* 28(1):5.46. Summer, 2003. <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>.
- QUINTERO Cordero, Sara y FORERO Garzón, Manuel. Los libros blancos de defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia. En: ÁLVAREZ Calderón, Carlos y FERNÁNDEZ Osorio, Andrés. *Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa*. Colombia, Sello Editorial, 2019.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D'AFERS Internacionals, Barcelona* 104:157-180, Diciembre, 2013. <https://www.jstor.org/stable/40586393>
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB D'AFERS Internacionals, Barcelona* 85-86:211-243, Mayo 2009.
- RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. La "periferia turbulenta" como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En: HIRST, Mónica. *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires, Edhasa. 2009.
- SAÍN, Marcelo. Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armada argentinas frente a las 'Nuevas Amenazas' (1990-2001). En: LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo. *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- SAINT-PIERRE, Héctor. La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa. *Ciencia Política, Colombia* 14:7-35, Julio-Diciembre, 2012.

- SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, Massachusetts 19(1):108-148, Summer, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539150>
- SIMONOFF, Alejandro. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas. Rosario, Prohistoria ediciones, 2012. 147p.
- SMITH, Peter & COVARRUBIAS, Ana. Talons of the Eagle. Latin America, The Unites States, and the World. New York & Oxford, Oxford University Press, 2022. 448.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Base de datos de transferencias de armas y de gasto militar. Consultado el 5 de febrero del 2024. 2024. <https://www.sipri.org/databases>
- T.V. Paul. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, Massachusetts 30(1): 46-71, summer, 2005. <https://www.jstor.org/stable/4137458>
- TAYLOR, Trevor. Defence as policy. En: GALBREATH, David & DENI, John. *Routledge Handbook of Defence Studies*. London and New York, Routledge, 2018. pp. 5-17.
- TICKNER, Arlene y MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, Colombia 85:171-205, enero, 2015. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>
- TICKNER, Arlene. Autonomy and Latin American International Relations Thinking” En: DOMINGUEZ, Jorge y COVARRUBIAS, Ana. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Oxford, Routledge, 2014.
- TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, Colombia 65:90-111, Enero, 2007.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Política Exterior*, España 24(135):136-152, Mayo-Junio, 2010. <https://www.jstor.org/stable/25698946>
- TOMIC, Esteban. Formalizada hoy Junta Interamericana de Defensa como Organismo de la OEA. OEA. 2006. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-060/06](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-060/06)
- UNITED STATES SOUTHERN COMMAND STRATEGY. 2019. [https://www.southcom.mil/portals/7/documents/southcom\\_strategy\\_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353](https://www.southcom.mil/portals/7/documents/southcom_strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353)
- UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. Theater Strategy 2017-2027. 2017. [https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM\\_Theater\\_Strategy\\_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483](https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483)
- VAN KLAVERN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 25(98):169-216, Abril-Junio, 1992. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1992.15463>
- VILLA Duarte, Rafael y VIANA, Manuela. 2010. Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 91-114.

- VITELLI, Marina. Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Buenos Aires 1(2):138-145, Julio-Diciembre, 2021.
- WALT, Stephen. Alliance Formation and the Balance of Power. *International Security*, Massachusetts 9(4):3-43, spring, 1985. <https://doi.org/10.1162/isec.9.4.3>
- WALT, Stephen. Taming American Power. *Foreign Affairs*, Estados Unidos 84(5):105-120, September-October, 2005. <https://doi.org/10.2307/20031709>
- WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Massachusetts 46(2):391-425, spring, 1992.
- WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Massachusetts 24(1):5-41, summer 1999.

1937∞

RAÚL A. SANHUEZA CARVAJAL•

## RESUMEN

*El panorama internacional existente ha llevado a pensar que los actuales conflictos en Europa, Asia, África y América podrían generar en una Tercera Guerra Mundial (TGM). A partir de la descripción del proceso que desencadenó la Segunda Guerra Mundial (SGM), este trabajo demuestra que para que ello ocurra es necesario que se constituya una coalición de potencias revisionistas capaces de superar las dispersas acciones de las potencias defensoras.*

**Palabras clave:** Orden internacional; Versalles; desarme; remilitarización; Locarno; Hitler.

1937

## ABSTRACT

*The existing international panorama has led to thinking that the current conflicts in Europe, Asia, Africa and America could lead to a Third World War (TGM). Starting from the description of the process that triggered the Second World War (WW), this work demonstrates that for this to happen it is necessary to establish a coalition of revisionist powers capable of overcoming the dispersed actions of the defending powers.*

**Key words:** International order; Versailles; disarmament; remilitarization; Hitler.

- 
- Abogado y diplomático. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; Magíster en Ciencia Política por la Universidad de París III; diplomado en la Escuela Diplomática (España), la Academia Diplomática (Chile) y el Instituto Nacional de Administración Pública (Francia); y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción (Chile). Profesor colaborador en el Programa de Doctorado de Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos e Investigador Senior del Instituto Libertad. [raulsanhuezacarvajal@gmail.com](mailto:raulsanhuezacarvajal@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5811-8448>
  - ∞ Fecha de recepción: 150724 - Fecha de aceptación: 101224.

1937

## RESUMO

*O panorama internacional existente levou a pensar que os actuais conflitos na Europa, Ásia, África e América poderiam conduzir a uma Terceira Guerra Mundial (TGM). Partindo da descrição do processo que desencadeou a Segunda Guerra Mundial (GM), este trabalho demonstra que para que tal aconteça é necessário estabelecer uma coligação de potências revisionistas capaz de superar a acção dispersa das potências defensoras.*

**Palavras-chave:** *Ordem internacional; Versalhes; desarmamento; re-militarização; Locarno; Hitler.*

## Introducción

En *Ecce Homo*, Friedrich Nietzsche afirmó que, de un extremo al otro, la historia no era sino la refutación experimental del principio del orden moral<sup>1</sup>; Yuval Harari agregó que no hay pruebas que el desarrollo histórico mejore inevitablemente la condición humana<sup>2</sup>.

Que la historia no persiga fines morales no compromete su valor pedagógico. Los hombres son los mismos, al igual que sus pasiones; así, cuando las circunstancias son parecidas, similares causas suelen traer consigo similares efectos; los mismos hechos sugieren las mismas conductas.

Ello, es aplicable a las comunidades; en el siglo V a. de C., Tucídides advertía que los Estados actuaban movidos por el miedo, la prosperidad y el honor; quince siglos después, reemplazando “prosperidad y honor” por “interés y prestigio”, la afirmación es válida. Analizar el pasado, permite avizorar el futuro<sup>3</sup>.

---

1 NIETZSCHE, Friedrich (2011). *Ecce homo. Cómo se llega a ser lo que se es*. Alianza Editorial, Madrid, ISBN-10: 8420653551.

2 HARARI, Yuval (2018). *21 Leçons pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Éditions Albin Michel, ISBN: 978-2-253-10747-7.

3 “Atravesar... *La historia de la Guerra del Peloponeso* nos traslada a una época en la que el mundo era más pequeño... de lo que es ahora, pero donde se encuentran los factores explicativos que todavía hoy permanecen vigentes en torno a las causas de las guerras, y estas no son otras que las razones vinculadas a la seguridad. Comienza el libro con una pregunta que hoy todavía nos formulamos regularmente “¿Con arreglo a qué criterio toman sus decisiones los estados?”, a lo que Tucídides responde con contundencia: la utilidad que determinada acción tenga de cara al interés individual de este Estado... El origen de la guerra se sitúa en el miedo y la obsesión por la seguridad. Las decisiones que se adopten a partir de este punto estarán, para Tucídides, ...desprovistas de cualquier ápice de moral, así como se establece que en la política internacional opera una ley natural que es la ley del más fuerte. De este modo, lo útil y lo justo no siempre coinciden, sino que se encuentran al servicio de los estados que lo esgrimen”. FERRECO-TURRION, Ruth. (2023). “La geopolítica que nunca se fue: actualidad de Tucídides” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº135. ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – [www.cidob.org](http://www.cidob.org) p. 257.

Al momento de escribir este trabajo Rusia ataca Ucrania, China intensifica sus incursiones en Taiwán, y avanza en el mar de China meridional, Israel combate en Gaza, Irán actúa a través de “proxys” en Medio Oriente, y Turquía influye en Asia Central. En África los militares europeos son reemplazados por rusos, y en Oceanía se reabren crisis ultramarinas. En América, Nicaragua y Venezuela se unen a la antigua Cuba.

Desde Europa estos conflictos constituyen desafíos con los que potencias diversas retan a un Occidente aquejado por divisiones internas. Son provocaciones a la hegemonía global estadounidense y constituyen, para algunos autores, un nuevo desafío sistémico, como el que representaron los socialismos nacionales a mediados del siglo XX.

De allí, la referencia a la década del 30 del siglo pasado expresada en interrogantes: ¿Apaciguamiento o confrontación?, ¿Chamberlain o Churchill? Se afirma que, si la respuesta —no necesariamente militar—, no es suficientemente contundente, los Estados desafiantes continuarán “probando” la voluntad de quienes defienden el orden internacional. Allí, encuentran su base las predicciones sobre una eventual TGM.

Estas aseveraciones ignoran que el apaciguamiento y la confrontación fueron precedidas de una coordinación entre Estados revisionistas, que condujo a que enfrentamientos diversos convergieran, y terminaran en una pugna sistémica entre defensores y retadores del orden internacional. Tres potencias se coaligaron para desafiar un orden internacional debilitado por la dispersión de sus defensores.

Este trabajo ilumina el proceso por el cual los Estados que desafiaban el “orden de Versalles” convergieron en un entendimiento, constituyendo un bloque que se enfrentó en la SGM. Esta convergencia estuvo determinada por factores externos e internos.

1937 fue un año bisagra donde se concretó la coalición revisionista. En Europa central, en el Mediterráneo, y en Asia, se sucedieron los antagonismos que prefiguraron la guerra.

No se trata de discutir la culpabilidad de la SGM; la responsabilidad de Adolfo Hitler y de Alemania, y de los militares nipones y del Japón es clara. Se trata de describir el proceso que constituyó una coalición revisionista para superar el orden de Versalles, enfrentando la debilidad de las potencias que lo defendían.

### **Primera parte: el orden de Versalles**

La Primera Guerra Mundial (PGM) destruyó el orden de Viena (1815), edificado en torno a los imperios europeos. Rusia, Austria-Hungría y el Imperio otomano sucumbieron a la derrota, y la revolución, y Alemania cedió al agotamiento. En su lugar, los vencedores de 1918, dirigidos por Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, reorganizaron el mundo.

### **La construcción de un orden**

En una perspectiva realista todo orden basa su estabilidad en el axioma de *Las Troyanas*, “el vencido debe aceptar su derrota, y el vencedor moderar su victoria”. En ello, el orden de Versalles carecía de sustento. Alemania emergió de la guerra casi intacta, mien-

tras sus rivales orientales (Rusia y Austria-Hungría) desaparecían. Asimismo, los aliados impusieron cláusulas que los vencidos consideraron “excesivas”<sup>4</sup>.

En 1918 el consenso era no repetir la guerra; vencedores y vencidos debían convivir en el nuevo orden internacional. Para ello, se recogieron elementos del idealismo wilsoniano, y se estableció una superestructura: la Sociedad de las Naciones (SDN).

Sin embargo, en la estructura triunfó la “vieja diplomacia” pues el sacrificio de vidas y bienes imposibilitó cambiar el enfoque. Mientras en Europa occidental Alemania cedió territorios a Francia y Bélgica, en Europa oriental los Estados “sucesores” se instalaron a expensas de Alemania, Rusia y Austria-Hungría. En Medio Oriente, Gran Bretaña y Francia se repartieron el Imperio otomano, y las colonias alemanas fueron a Gran Bretaña, a sus Dominios y a Japón.

Sobre esta base Gran Bretaña y Francia –con la cooperación distante de Estados Unidos– construyeron un nuevo orden euro-asiático, pues Europa era el centro de la política global.

La Conferencia de París fue el primer paso: rediseñó el mapa europeo, sancionó las transferencias de las colonias, y fijó reglas sobre las fuerzas armadas, la protección de los nuevos Estados europeos, y las reparaciones de guerra. Otros tratados complementaron Versalles, y se aprobaron acuerdos sobre deuda. En 1921 este orden fue afectado cuando Estados Unidos no ingresó a la SDN.

Coetáneamente se enfrentó la cuestión alemana, que tenía un componente territorial (Weimar no reconocía las pérdidas territoriales al este<sup>5</sup>), un componente económico (las reparaciones), y un componente de seguridad derivado del victimismo germano ante el “expansionismo” francés.

La crisis estalló en 1923 cuando Francia y Bélgica ocuparon el Ruhr. La respuesta alemana combinó la resistencia pasiva con la emisión incontrolada, provocando hiperinflación. La solución fue negociada: un nuevo gobierno alemán abandonó la resistencia, y mantuvo el pago de reparaciones, mientras el mundo ayudó a estabilizar la economía alemana –con préstamos estadounidenses–, y a renegociar los pagos.

El gobierno británico promovió una acción mediadora entre Francia y Alemania. Con la promesa francesa de no invadir Alemania y la alemana de no invadir Francia, persuadió a Italia para garantizar ambos compromisos. Ello derivó en el Tratado de Locarno (1925) que permitió a Alemania integrarse a la SDN y obtener un asiento permanente en su Consejo (con Inglaterra, Francia, Italia y Japón).

---

4 El artículo 231 del Tratado de Versalles, “cláusula de culpabilidad de la guerra”; sirvió como base de las reparaciones de guerra. “Los gobiernos aliados y asociados declaran, y Alemania reconoce, la responsabilidad de Alemania y sus aliados por haber causado todos los daños y pérdidas a los cuales los gobiernos aliados y asociados se han visto sometidos como consecuencia de la guerra impuesta a ellos por la agresión de Alemania y sus aliados”.

5 Preocupados por Alemania y la URSS, Checoslovaquia, Polonia, Rumania y Yugoslavia ligaron su seguridad a Francia.

Paralelamente, en 1921, en Washington se estableció un sistema de seguridad en Asia oriental que incluyó un acuerdo de desarme naval entre Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia, y una garantía a la soberanía china<sup>6</sup>.

La convergencia entre ambos regímenes abrió la posibilidad de buscar equilibrios mundiales a través de la SDN. Ello permitió reducir las reparaciones de guerra y establecer una Conferencia Mundial de Desarme, que reemplazaría el orden de Versalles.

En el intertanto Estados Unidos adoptó leyes migratorias restrictivas (1921). Buscando prohibir la inmigración proveniente de países empobrecidos por la guerra, la “Johnson-Reed Act” estableció una cuota total de inmigrantes de países extra hemisféricos (una reducción del 80% del promedio anual anterior a 1914), y cuotas nacionales que no podían exceder el 2% de la población de ese país registrada en el censo de 1890. Nacionalidades poco representadas (italianos, griegos, polacos, alemanes, chinos, japoneses y eslavos) vieron limitadas sus posibilidades de migrar. Los efectos fueron cuasi-sistémicos en la medida que países europeos y asiáticos asentaban sus modelos económicos en la “expulsión” de sus nacionales.

### **El antecedente económico de la crisis política. La tormenta de 1929**

“La crisis de 1929 sembró el caos económico. Paralizó los intercambios comerciales internacionales, reforzó las tendencias proteccionistas, arruinó la frágil estabilidad europea y, al acrecentar la miseria y el desempleo, provocó importantes tensiones sociales”<sup>7</sup>.

Ello impactó la política. En 1931 la monarquía española fue reemplazada por la II República. En Estados Unidos, el demócrata Franklin D. Roosevelt (1932), se concentró en la economía.

En Europa central los Estados “sucesores”, excepto Checoslovaquia, adoptaron regímenes autoritarios. Con economías y poblaciones pequeñas, y por temor al expansionismo ruso, esos Estados migraron de la alianza francesa a la órbita alemana. En Europa occidental la democracia liberal resistió a intentos de golpes de Estado; sin embargo, en Francia, hubo inestabilidad, y en ambas penínsulas surgieron regímenes fascistas.

A 1933 la agenda multilateral se concentraba en las reparaciones de guerra y el desarme. En junio de 1932 se logró un acuerdo estable sobre la deuda de guerra alemana.

Pese a que el régimen de naval de Washington estaba vigente, la cuestión global del desarme estaba detenida. Entre mayo de 1926 y enero de 1931 se había desarrollado la Comisión Preparatoria para la Conferencia sobre Desarme, que había concluido en un esquema de proyecto.

6 La Conferencia Naval de Washington fue seguida por la Conferencia Naval de Ginebra (1927), sobre reducción de armamento prevista en los tratados que terminaron la PGM; por la Conferencia Naval de Londres (1930) sobre guerra submarina y construcción de nuevos navíos de guerra (su resultado fue un Tratado para la Limitación y la Reducción del Armamento Naval); por la Segunda Conferencia Naval de Ginebra (1932) y la Segunda Conferencia Naval de Londres (1936).

7 WIEVIORKA, Olivier. (2023). *Histoire totale de la Seconde Guerre Mondiale*, Éditions PERRIN, EAN 9782262079932. p. 22.

La Conferencia se reunió en febrero de 1932 y chocó con la divergencia entre la demanda francesa de seguridad, y la demanda germana de igualdad de derechos. En septiembre de 1932 Alemania se retiró de la Conferencia, lo que obligó a Gran Bretaña e Italia a dialogar con Francia, y acordar un comunicado conjunto, que reconocía el principio de igualdad de derechos a Alemania acordando discutir en la Conferencia su modo de aplicación; así, la limitación unilateral, sería reemplazada por un régimen que permitiría la paridad cualitativa<sup>8</sup>. Alemania volvió a la reunión y las discusiones debían reanudarse el 31 de enero de 1933.

## Segunda parte: De aliado a desafiante. El camino japonés

*La confianza ciega en los aliados puede llevar a la traición más dolorosa.*

Tucídides.

### Generalidades

Joven Estado en una antigua Nación, el Imperio japonés ingresó a la historia mundial bajo la presión de una flota estadounidense que forzó su apertura (1853), le hizo organizarse conforme a modelos occidentales<sup>9</sup>, y plantearse la cuestión de su posición en el mundo.

Hasta 1914 la política japonesa estuvo marcada por su enfrentamiento con China y con Rusia. En ambos casos, el conflicto terminó con la victoria japonesa<sup>10</sup>, convirtiendo al país en potencia asiática y luego en potencia mundial, vinculada con Occidente a través de un tratado con Gran Bretaña (1902), renovado en 1906 y en 1911<sup>11</sup>.

Este tratado llevó a Japón al lado de los aliados en la PGM; a cambio, Gran Bretaña y Francia aceptaron que Japón hiciera suyas las dependencias alemanas en el Pacífico. En 1914 las tropas japonesas obligaron a capitular a la guarnición germana de Shandong, y ocuparon las islas Marshall, Marianas, Carolinas y el archipiélago de Bismarck.

Luego vino China; el 8 de enero de 1915 el embajador japonés presentó al Presidente de China “veintiún demandas”, que incluían la transferencia a Japón de los privilegios alemanes en Shandong, el reconocimiento de la “posición especial” de Japón en Manchuria, y una tutela japonesa sobre China.

Las “veintiún demandas” fueron rechazadas por China y mal recibidas en Estados Unidos, partidario de preservar la integridad de China, por razones políticas –simpatía por

---

8 Los gobiernos del Reino Unido, Francia e Italia declaraban que uno de los principios que debían guiar la Conferencia de Desarme sería otorgar a Alemania y a las otras potencias desarmadas por el Tratado (de Versalles) la igualdad de derechos en un régimen de seguridad para todos los Estados y que este principio debería expresarse en la Convención que concluiría la Conferencia de Desarme.

9 Japón se inspiró en la constitución alemana, agregando elementos del centralismo administrativo francés, y del parlamentarismo británico. Conforme al artículo IX, las fuerzas armadas dependían del Emperador, quedando fuera del control del gobierno y del parlamento.

10 Japón derrotó a China en 1894 y a Rusia en 1905, implantándose en el sur de Manchuria. En 1910, anexó Corea, sin protesta.

11 Este tratado se conectaba con la relación privilegiada entre el Reino Unido y los Estados Unidos, lo que permitió que, en 1908, se celebrara el “Acuerdo Root-Takahira” donde Estados Unidos y Japón acordaban mantener el *statu quo* en el océano Pacífico.

la república china–, y económicas –apetencias por el mercado chino–. Washington informó a Tokio que no reconocería sus ambiciones en China.

El enfrentamiento nipo-estadounidense estalló en la Conferencia de París cuando, ante la indignación japonesa, el presidente Wilson pidió el retorno de Shandong a China, y que las colonias alemanas fueran a Australia. La Conferencia asignó a Japón las colonias alemanas al norte del Ecuador –a Australia las del sur–, y postergó la decisión sobre Shandong<sup>12</sup>.

El antagonismo se precisó en la Conferencia Naval de Washington (1921) donde, bajo la premisa de reducir el armamento, se perfilaba la voluntad anglo-estadounidense de asegurar su supremacía marítima. Frente a la solicitud japonesa de paridad con Estados Unidos y Gran Bretaña, la delegación estadounidense propuso la paridad entre los países anglosajones y disminuir la flota japonesa. Japón se inclinó. Además, el tratado anglo-japonés fue reemplazado por un “Tratado de las Nueve Potencias”<sup>13</sup> para garantizar la soberanía y la integridad de China<sup>14</sup>.

Japón fue también afectado por la legislación migratoria estadounidense. Además, se produjo una cuestión especial: desde 1921 había un movimiento para restringir la inmigración japonesa cuyo fundamento se encontraba en una frase sugerida por la Corte Suprema (1922) cuando dictaminó que los japoneses no eran elegibles para nacionalizarse estadounidenses<sup>15</sup>. En diciembre de 1923 se presentaron al Congreso varios proyectos que prohibían la admisión de extranjeros no elegibles para la ciudadanía.

El embajador japonés protestó pues creía que Japón tenía derecho al mismo respeto que otras naciones. Igualmente, advirtió las “graves consecuencias” que tendría adoptar esta legislación, concepto reiterado en misivas intercambiadas con el Departamento de Estado. El 8 de febrero de 1924 el Departamento defendió la posición japonesa ante la Cámara de Representantes señalando que no valía la pena afrentar a una nación amiga.

Sin embargo, cuando la correspondencia se envió al Congreso algunos senadores entendieron la frase «graves consecuencias» como una amenaza, a la que se respondió con la ley de exclusión pese a los esfuerzos del embajador y del secretario de Estado. La relación bilateral sufrió un nuevo daño al despertar el resentimiento japonés.

Este incidente constituyó un factor geopolítico. Privada de la válvula de ajuste migratorio, la elite japonesa vio en expandirse en Asia la vía para garantizar su perennidad como Nación<sup>16</sup>.

12 Fuera de la Conferencia, Estados Unidos y Gran Bretaña forzaron a Japón a renunciar a Shandong.

13 Estados Unidos, Japón, China, Francia, Reino Unido, Italia, Bélgica, Países Bajos, Portugal.

14 La compensación japonesa fue el compromiso estadounidense de no fortificar Filipinas, ni Guam.

15 TANSILL, Charles. (1971). *Back Door to War. The Roosevelt Foreign Policy 1933-1941*. Greenwood Press, Publishers, Westport, Connecticut. p. 81.

16 Amarrado en su poderío naval por los acuerdos de Washington, expulsado de los Estados Unidos por la nueva ley de inmigración, afectado en su desarrollo por las restricciones de la aduana estadounidense a la exportación de sus productos, ¿qué podía hacer Japón para no verse asfixiado en las islas y resolver los problemas que planteaba el rápido incremento de su población?

## El incidente de Mukden

La transformación japonesa fue un aspecto de la metamorfosis asiática en el siglo XIX. En China los cambios fueron traumáticos; una crisis con una dimensión interna –rebeliones que minaron la economía e hipotecaron la viabilidad del país–, y una dimensión externa, que la sumió en un proceso semi-colonial.

El levantamiento de Wuchang (1911), desembocó en la “Revolución de Xianhi” que destituyó al último emperador, Puyi (1912). La República nombró presidente al líder revolucionario Sun Yat-sen; sin embargo, la inestabilidad y el colonialismo pervivieron<sup>17</sup>.

En la década del 20 dos gobiernos rivales (Beijing y Nankín) disputaban el poder, mientras caudillos regionales obtenían sus rentas del territorio. Uno de ellos, el mariscal Zchang Tso-lin, comandante del Ejército del Nororiente, aprovechó la división para controlar las provincias nororientales<sup>18</sup> y, desde 1922, independizó *de facto* Manchuria. Los japoneses buscaron entenderse con Zchang Tso-lin y, a su muerte (1928) con su hijo, Zchang Hsue-liang.

La evolución china coincidía con una división en la elite japonesa. Los dirigentes políticos creían que la seguridad de Japón residía en fomentar el comercio y la cooperación con otras potencias<sup>19</sup>, incluyendo China, aun a costa de sacrificios en Manchuria. Los militares creían imprescindible controlar toda Manchuria.

En 1930 el Estado Mayor japonés señaló la necesidad de terminar con la influencia china en Manchuria, esbozando tres posibilidades: incrementar la presión sobre el régimen de Zchang Hsue-liang, sustituirlo por otro más cercano a Japón, o incorporar Manchuria a Japón. La primera tenía sus límites y comportaba el riesgo que el “joven mariscal” se acercara a China; la tercera iba al encuentro del mundo político japonés. Por ello, el Estado Mayor del Ejército del Kwantung<sup>20</sup> optó por la segunda.

Durante 1931 se acumularon las divergencias. Japón se preocupaba por la influencia soviética sobre las autoridades chinas, por el impago de los préstamos concedidos a China, y por el contenido antijaponés de los programas educacionales chinos. En relación con Manchuria, se inquietaba de la creciente presencia soviética en el Ferrocarril Transmanchuriano, y por la irresponsabilidad del “joven mariscal” que, desoyendo sus advertencias, había declarado su lealtad a Chiang Kai-shek. Japón no quería acoger nacionalistas chinos en Manchuria, que podían repetir estallidos de violencia como los de Hankow, Nankín y Tsinan<sup>21</sup>.

---

17 La Revolución rusa (1917) representó un nuevo factor. El partido comunista chino tuvo una relación equívoca con el Kuomintang. El gobierno soviético tuvo una relación cercana con el gobierno chino.

18 Heilongjiang, Jilin y Shengjing.

19 Por ello, recortaron el presupuesto y redujeron las fuerzas militares desde mediados de la década de 1920.

20 Después del triunfo nipón en la guerra con Rusia (1905), Japón adquirió el territorio de Kwantung. Su guarnición se componía de una división de infantería, y otras unidades (10.000 hombres) con sede en Port Arthur. En 1919, la guarnición pasó a llamarse “Ejército de Kwantung”.

21 Desde fines de la década del 20, los informes indicaban que Manchuria era la única región estable en China, y que numerosos chinos estaban migrando para escapar del bandidaje y el saqueo de otros lugares.

China creía que las concesiones otorgadas a Japón eran ilegítimas, y que se interpretaban abusivamente. Por ello buscaba recuperar el control de Manchuria. Otro reclamo chino se refería a la presencia de soldados japoneses como guardias de los ferrocarriles manchurianos, establecida en el tratado ruso-japonés de Portsmouth (1905). El retiro de las tropas rusas, en 1924, había bilateralizado esta divergencia.

En el verano de 1931 en la frontera chino-coreana se produjeron choques entre campesinos, que derivaron en disturbios anticoreanos en Manchuria, y antichinos en Corea. Las autoridades chinas impusieron el boicót de productos japoneses. Además, un grupo de militares japoneses, dirigidos por el capitán Shintaro Nakamura del espionaje del Ejército del Kwantung, que se presentaron como expertos agrícolas, fueron detenidos y fusilados.

Como quedó claro en los “Procesos de Tokio” (1946-1948), oficiales superiores del Ejército del Kwantung –actuando a espaldas del gobierno y en coordinación con oficiales de los ejércitos de Corea, Taiwán y del Estado Mayor Central–, organizaron una conspiración para ejecutar un atentado que justificase una intervención militar<sup>22</sup>.

El 18 de septiembre de 1931, a las 22.00 horas, en las cercanías de la ciudad de Mukden (actual Shenyang) se produjo un atentado a la dinamita en un tramo del Ferrocarril del sur de Manchuria gestionado por una compañía japonesa. Tropas japonesas acudieron al lugar y atacaron la guarnición china de la ciudad<sup>23</sup>.

Desde allí las tropas japonesas se dirigieron a ciudades cercanas, sin encontrar oposición, pero enfrentando a la diplomacia japonesa, cuyos cónsules intentaban dialogar con las autoridades locales, y enviaban a Tokio informes críticos sobre sus militares.

El gobierno japonés y el Estado Mayor Central se encontraron ante una encrucijada; los informes militares, publicados en la prensa, anunciaban la ocupación del territorio, mientras los informes consulares, reservados, advertían lo que parecía una conspiración. El 19 de septiembre el gobierno y el emperador ordenaron limitar las acciones militares; sin embargo, los militares ignoraron la directiva y otorgaron el mando operacional al Ejército del Kwantung que ocupó la provincia de Shengjing.

El 21 de septiembre la ocupación japonesa se extendió a Jiling. El comandante chino, Xi Qia, proclamó su independencia de China. El 22, pese a la oposición de Tokio, el Ejército de Corea cruzó la frontera completando la ocupación del sur de Manchuria.

El 23 de septiembre el gobierno aprobó renuenteemente el presupuesto para sostener a las tropas del Ejército de Corea en Manchuria. El emperador finalmente dio su consentimiento a las operaciones. Los ejércitos del Kwantung y de Corea avanzaron hacia el norte conquistando toda Manchuria.

Mientras el gobierno japonés prometía replegar sus unidades, los militares organizaron una operación política para crear una Manchuria autónoma. En noviembre de 1931, los

22 El 10 de septiembre el emperador se reunió con los ministros del Ejército y de la Marina y les transmitió la preocupación del gobierno. El ministro del Ejército envió un representante, que era favorable a los conspiradores y no estorbó sus planes.

23 Ese día, el cónsul japonés en Mukden estaba reunido con el comandante de la guarnición china para resolver el incidente Nakamura.

generales chinos Xi Qia y Zchang Haipeng rompieron con China, colaborando con los japoneses; el depuesto emperador chino, Puyi, desapareció de Tianjin y apareció en Mukden.

En febrero de 1932 un “Comité Nacional” destituyó a Zchang Hsue-liang y proclamó la independencia de Manchuria con el nombre de “Imperio del Manchukuo”, nombrando a Puyi como emperador –lo que presentó como un regreso a las tradiciones chinas–. Bajo su autoridad nominal, y la conducción efectiva de los militares japoneses, Manchuria entró en un proceso de desarrollo industrial<sup>24</sup>.

### **Consecuencias internacionales del incidente de Mukden**

Mukden alteró el equilibrio de fuerzas en Asia. China no reconoció la amputación de sus provincias nororientales y su debilitamiento favoreció el involucramiento de la URSS<sup>25</sup>.

Ante la injerencia soviética, los dirigentes japoneses buscaron el apoyo estadounidense encontrando la hostilidad de Washington, que opuso el “principio del no-reconocimiento”, no aceptando ninguna modificación territorial impuesta por la fuerza.

El 21 de septiembre de 1931 el Gobierno de China recurrió a la SDN. El 30 de septiembre el Consejo de la SDN ordenó el retiro de las tropas chinas y japonesas de Manchuria, y el 24 de octubre demandó el retiro unilateral de Japón, proyecto bloqueado por el veto japonés<sup>26</sup>. En su lugar, el Consejo instituyó una comisión de encuesta sobre Manchuria, denominada “Comisión Lytton”, en diciembre de 1931.

La Comisión Lytton visitó Japón, Manchuria y China durante el año 1932<sup>27</sup>. En junio, el parlamento japonés solicitó al gobierno reconocer al Manchukuo, lo que éste hizo en septiembre.

En octubre de 1932 el “Informe Lytton” hizo referencia a la intervención comunista en China, pero concluyó que la acción japonesa era injustificable. Fue aprobado por un comité de 19 miembros.

Pese a la enérgica reacción japonesa, el 24 de febrero de 1933, la Asamblea de la SDN aprobó el Informe Lytton, adoptó la fórmula del no-reconocimiento del Manchukuo y demandó a Japón terminar su presencia militar en Manchuria. La delegación japonesa se retiró de la reunión.

---

24 En 1935, la URSS vendió a Japón sus derechos sobre el Ferrocarril Transmanchuriano.

25 La Revolución de 1917 había alejado a la URSS de la zona a la que volvió desde 1924. Luego de instalar un gobierno satélite en Mongolia Exterior, comenzó a presionar en Sinkiang. Junto con dialogar con el Kuo-mintang, favoreció la creación del Partido Comunista Chino, y fortaleció su presencia militar en la frontera de Manchukuo.

26 Japón era miembro permanente del Consejo de la SDN, China había sido elegida para integrar el Consejo por cuatro años, en 1931.

27 En febrero de 1932, hubo un incidente en Shanghái. Aunque en un primer momento Japón no acató la demanda de abstenerse de intervenir en esa ciudad, la Asamblea de la SDN, demandó un cese del fuego, que fue acatado. En mayo de 1932, se firmó un armisticio, que incluyó el retiro de tropas japonesas.

El 27 de febrero de 1933 Japón invadió la provincia de Jehol, anexándola al Manchukuo. En marzo de 1933 Japón se retiró de la SDN profundizando su alejamiento del orden de Versalles<sup>28</sup>.

### Consecuencias internas del incidente de Mukden

Internamente, Mukden mostró la autonomización de los ejércitos japoneses en el continente, respecto del gobierno. Ello se exacerbó a medida que, a los fracasos de la diplomacia y la política, los militares oponían éxitos, el último de los cuales –Manchuria– provocó una oleada de patriotismo.

El paisaje político fue alterado por la aparición de grupos nacionalistas que reclamaban regresar a las tradiciones ancestrales, rechazaban el espíritu mercantil y el liberalismo político, y enfatizaban la devoción al emperador y la capacidad de sacrificio al Bushido. Su aparición afectó el régimen de partidos políticos. Además, mientras el archipiélago sufría una recesión económica que el parlamentarismo no resolvía, el Manchukuo –feudo del Ejército–, conocía la prosperidad.

La inestabilidad se trasladó a la política; en febrero de 1932 fue asesinado el ministro de Hacienda, Unnosuké Inoue; en marzo fue el turno del administrador del grupo económico Mitsui, Takuma Dan; en mayo, del primer ministro Inukai Tsuyoshi<sup>29</sup>. Ello sumergió a Japón en una atmósfera de tensión.

Las fuerzas armadas también estaban divididas. Formadas a partir de clanes del siglo XIX, los cuerpos de oficiales habían conocido divergencias entre el Ejército y la Marina, y entre quienes prestaban servicio en guarniciones metropolitanas, y quienes servían en el continente. Estas divergencias cristalizaron en torno a dos escuelas de pensamiento: la *Kodo-Ha*, o “Escuela de la Vía Imperial”, y la *Tosei-Ha*, o “Escuela del Control”.

La *Kodo-Ha* representaba la tendencia de los oficiales de tropa, más jóvenes y de origen rural, impacientes por derrocar el régimen liberal y capitalista, y volver al sistema feudal. Eran cercanos a los grupos nacionalistas. En política exterior, su obsesión era la guerra contra la URSS y su mirada iba a Mongolia y Siberia oriental. Era el “golpe de espada hacia el norte”.

La *Tosei-Ha* representaba la tendencia de oficiales de grado más elevado, miembros del Estado Mayor General, contrarios al feudalismo. Proponían un régimen de partido único, al que se subordinarían los medios industriales y económicos. En política exterior, promovía buenas relaciones con la URSS, y consideraba a China el área principal de expansión. Era el “golpe de espada hacia el sur”.

A mediados de 1935, las diferencias estallaron cuando un oficial de la *Kodo-Ha* asesinó al Director de Servicios del Ministerio de Defensa, miembro del *Tosei-Ha*. El juicio por el asesinato agitó la opinión política y fue el preámbulo al motín, en febrero de 1936, de uni-

28 En diciembre de 1934, Japón denunció los tratados navales de Washington y de Londres.

29 Hubo atentados contra el príncipe Saionji, primer Consejero del Emperador, el conde Markino, Guardián del Sello Imperial, y ministros. Igualmente, hubo un golpe de Estado fallido en mayo de 1932, el complot del *Shinpei-Tai* (julio de 1933) y la revuelta de los oficiales de la Escuela Militar (noviembre de 1934).

dades de la Guardia Imperial conducidas por oficiales de baja graduación, pertenecientes a la *Kodo-Ha*. Los rebeldes reclamaron que el emperador asumiera la conducción del Estado.

Durante tres días el país estuvo paralizado; el Palacio Real estaba rodeado por los amotinados, cercados a su vez por fuerzas leales al gobierno. El emperador hizo recibir a los amotinados, y aceptó hacer “una política nueva con hombres nuevos”. Con esa promesa los amotinados se disolvieron<sup>30</sup>.

La asonada fue una victoria del ejército, devenido pilar del régimen, mientras los líderes civiles se eclipsaban. La *Kodo-Ha* salió desprestigiada y sus líderes fueron reemplazados por miembros de la *Tosei-Ha*.

### **La convergencia germano-japonesa y la segunda guerra sino-japonesa<sup>31</sup>**

En marzo de 1936 se constituyó un nuevo gobierno, cuyos líderes eran los ministros del Ejército y de la Marina. Su programa incluía modificar la Constitución, reconociendo la soberanía absoluta del emperador; implementar una política enérgica para estabilizar Asia; aumentar el presupuesto militar y los impuestos a los grupos industriales; estabilizar la actividad nacional, e implementar el control estatal sobre las principales industrias.

Como la dirección militar estaba a cargo de la *Tosei-Ha*, se dio prioridad a la expansión en China. Esta aspiración suponía conflicto con Estados Unidos y Gran Bretaña; si en 1902 la oposición rusa se había enfrentado con la alianza británica, ahora se optó por el apoyo alemán.

En septiembre de 1936 el Agregado Militar de Japón en Berlín, Hiroshi Oshima, entró en contacto con Joachin von Ribbentrop, Consejero del Führer. Sus conversaciones concluyeron en el Pacto Antikomintern en cuya virtud las partes acordaban consultarse sobre las actividades de la Internacional Comunista, y sobre las medidas de defensa. Asimismo, invitaban a otros Estados a adherir al pacto<sup>32</sup>. Con ello, se dieron los primeros pasos de un alineamiento nipo-germano. Sin embargo, el *Pacto Antikomintern* no contenía cláusulas propiamente políticas o militares.

El 7 de julio de 1937, en Wanping, cerca de Beijing, una compañía japonesa que efectuaba maniobras en el puente Marco Polo recibió disparos desde un cuartel chino<sup>33</sup>. El comando japonés respondió ocupando la ciudad.

El gobierno chino envió nuevas tropas. Japón explotó el incidente y, el 17 de julio, exigió la retirada del ejército chino de la provincia. La respuesta china (19 de julio), indicó que Nankín no renunciaría a su soberanía sobre China del Norte y rechazó retirar su ejército.

---

30 Los principales jefes de la rebelión se suicidaron o fueron juzgados.

31 En 1936, el Gobierno japonés creó un Ejército de China Septentrional, al que integró oficiales de la *Tosei-Ha*. En junio de 1937, el gobierno japonés decidió la unión económica de Manchukuo con Japón y, en julio, anunció el plan de unificación económica de Corea, Manchukuo, el norte de China y Japón.

32 Un protocolo complementario precisó las modalidades de cooperación, creando una comisión bilateral.

33 Luego de la revuelta de los *boxers* (1899-1901) Japón y otras potencias podían estacionar tropas en puntos fijos entre Beijing y el mar. Japón mantuvo efectivos equivalentes a una división en el eje Beijing-Tientsin.

Japón denunció la tregua de 1932 y, el 26 de julio, el Ejército de China Septentrional inició sus operaciones ocupando Beijing el 28.

Ello fue el preámbulo de acciones militares que se extendieron por China a gran velocidad; para fines de 1937, habían ocupado gran parte del norte de China. La expansión continuó en 1938, hasta incluir toda China del Norte, Wuhan y las provincias de Anhui y Jiangxi. Cuando el frente se estabilizó, Japón controlaba las ciudades más importantes –en el centro y este– y las principales vías de comunicación.

La invasión japonesa fue condenada. En octubre de 1937 el presidente Roosevelt pronunció el “discurso de la cuarentena” donde advirtió que las naciones pacíficas debían unirse para defenderse de las “naciones agresoras”, y señaló que cuando una enfermedad se expandía, las comunidades debían asociarse para imponer a los enfermos una cuarentena y evitar los contagios. El discurso intensificó el clima aislacionista en Estados Unidos. Aunque ningún país fue mencionado se interpretó como una referencia a Japón, Italia y Alemania<sup>34</sup>. Roosevelt sugirió la presión económica, respuesta contundente, pero menos directa que la fuerza<sup>35</sup>.

En noviembre de 1937 la diplomacia estadounidense invitó a reunirse a los países firmantes del “Tratado de las Nueve Potencias”<sup>36</sup> para condenar a Japón por violar el Tratado Briand-Kellog y justificar nuevas sanciones.

Ello no fue posible. Italia –acusada por Etiopía– no apoyó ninguna sanción, al igual que Países Bajos, Portugal y Bélgica –que acababa de proclamar su neutralidad–; mientras Francia temía que Gran Bretaña se involucrara en una cuestión que la alejara de Europa. El encuentro terminó con una resolución vaga que condenaba la agresión japonesa, pero no involucraba sanción.

Cuando la conferencia terminó Japón no estaba aislado. A partir del *Pacto Antikomintern*, Tokio buscó converger con Berlín para establecer una base de cooperación concreta.

Las gestiones japonesas –que insistían en el carácter anticomunista de las operaciones en China– chocaron con la Wilhelmstrasse para la que era difícil optar, pues Alemania había tenido buena relación con China, y lejana con Japón<sup>37</sup>.

El ministro de RR. EE. alemán Konstantin von Neurath tomó un camino intermedio. Prohibió las exportaciones de armas a China, y mantuvo la misión militar con la recomendación de observar neutralidad. Enseguida, indicó a Japón que el *Pacto Antikomintern* no se aplicaba al Kuomintang, y que retirar los oficiales alemanes no sería útil, pues serían re-

34 Cuando el embajador alemán preguntó al Departamento de Estado a que país se había dirigido el discurso, se le respondió que se trataba de Japón, pero que otros países expansionistas deberían meditar sobre la advertencia.

35 Desde Tokio, se recordó la inconveniencia de condenar a ciertos países, que tenderían a formar una “comunidad de los reprobados” que buscaría lograr por la fuerza lo que se les negaba en las negociaciones.

36 Gran Bretaña, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica, Portugal y China.

37 Las relaciones chino-alemanas no fueron afectadas por la PGM. Industriales alemanes se establecieron en Shantung, y el padre del ejército de Weimar, Hans von Seeckt, estuvo en China entre 1933 y 1935. En base a sus consejos, se había acreditado una misión de un centenar de oficiales. Las relaciones germano-japonesas habían sido malas.

emplazados por militares soviéticos. Además, ofreció la mediación alemana, rechazada por ambos países.

Von Ribbentrop intervino ante Hitler haciendo valer las similitudes entre Alemania y Japón, el compromiso anticomunista japonés y la necesidad de dar contenido al *Pacto Antikomintern*. Hitler ordenó la ruptura con China y el retiro de la misión militar alemana. Con ello se abrió una vía para una alianza militar germano-japonesa, ampliable a Italia (que reconoció al Manchukuo en noviembre de 1937).

### **Tercera parte: De vencedor desengañado a desafiante. El camino italiano**

*Las alianzas efímeras pueden ser más peligrosas que los enemigos declarados.*

Tucidides.

#### **Generalidades**

Habiendo alcanzado tardíamente su unidad nacional (1870)<sup>38</sup>, Italia abordó su posición en el mundo cuando éste ya estaba distribuido. En Europa, las “tierras irredentas” (habitadas por italianos) eran austro-húngaras<sup>39</sup>; en África, los espacios estaban adjudicados, excepto Abisinia.

En 1885 Gran Bretaña reconoció la soberanía italiana sobre Assab<sup>40</sup>, e Italia ocupó el puerto de Massawa y el conjunto de la costa entre Assab y Ras Kasar, al que devolvió el nombre de “Eritrea”. Desde allí su zona de influencia se extendió hacia el sur, llevando al Tratado de Ucciali (1889), por el cual el emperador etíope Menelik colocó su país bajo protectorado italiano. En 1891 Gran Bretaña reconoció el control italiano en el noreste africano.

Frente al avance italiano, Francia y Rusia apoyaron a Menelik que denunció el Tratado de Ucciali; ello provocó una expedición italiana sobre Etiopía aniquilada en Adua (1896); Italia debió reconocer la independencia de Etiopía y esa humillación reforzó el nacionalismo italiano<sup>41</sup>. También fue una lección: Italia debía tener apoyo británico y francés.

El entendimiento anglo-francés favoreció a Italia permitiéndole orientarse hacia el Imperio otomano. En 1900 Francia declaró no ver inconveniente a una acción italiana en Tripolitania; ello permitió que un cuerpo expedicionario italiano ocupara Trípoli y anexara Tripolitania, Cirenaica y Fezzán (1912).

---

38 La unidad nacional italiana, el *Risorgimento*, se fundó en el nacionalismo y la revolución. Para unir Italia, la dinastía piemontesa de Saboya recurrió a los republicanos, que derrocaron a los gobernantes de los estados pre-unitarios, creados por el orden de Viena.

39 Que hacían de Italia una “unidad incompleta”.

40 En 1869, una compañía de navegación italiana obtuvo una concesión en la bahía de Assab, al sur de Eritrea. En 1882, la compañía cedió sus derechos al gobierno italiano.

41 Enrico Corradini describió las “naciones proletarias”, países pobres y desindustrializados, subordinados a naciones plutocráticas o burguesas. Corradini creía que la lucha de clases en una nación débilmente industrializada era contraproducente, sugiriendo cambiar a la lucha de las “naciones proletarias” contra las “plutocracias”, que controlaban el comercio y las finanzas.

En 1914<sup>42</sup> Italia negoció su intervención del lado aliado; por el Tratado de Londres (1915) Gran Bretaña, Rusia y Francia prometieron compensaciones territoriales<sup>43</sup>. La movilización dividió a los socialistas cuando dirigentes como Benito Mussolini promovieron la guerra a la que Italia entró en 1915.

En 1918 las esperanzas fueron decepcionadas. Aunque obtuvo Trieste, Tirol del Sur, y Rodas y las islas del Dodecaneso, Italia fue insatisfecha. El fin del Imperio austrohúngaro no compensó esta amargura que alimentó el mito de la “victoria mutilada”<sup>44</sup>.

El irredentismo se concentró en Fiume<sup>45</sup>, puerto húngaro, habitado por italianos (60%) y croatas. En 1918 la Conferencia de París propuso a Italia y a Yugoslavia crear un Estado independiente. Sin embargo, en el terreno se formaron dos consejos enfrentados y los desórdenes condujeron a la ocupación aliada.

El 12 de septiembre de 1919 el poeta Gabriele D’Annunzio ocupó Fiume con una columna de veteranos de guerra (*arditti*), obligando al retiro aliado. Aunque el impacto fue enorme, el gobierno socialista italiano rechazó reconocer la ocupación y, en noviembre de 1920, se creó el Estado libre de Fiume.

D’Annunzio se proclamó dictador de la “Regencia Italiana del Carnaro” y declaró la guerra a Italia. La crisis terminó cuando el ejército italiano lo desalojó en la “Navidad Sangrienta” (diciembre de 1920). Ello tuvo una derivada: la delegación italiana se retiró de la Conferencia de París, y Francia y Gran Bretaña se repartieron las posesiones alemanas en África.

### La instauración del fascismo

El fascismo se instaló sobre los mitos de la “victoria mutilada” y la “amenaza comunista”.

En las elecciones de noviembre de 1919 triunfaron los partidos Socialista y Popular (católico). El fascismo no obtuvo escaños.

Los socialistas gobernaron en crisis. Los sindicatos socialistas ocuparon fincas e industrias implementando la autogestión. Mientras los terratenientes eran expropiados, en las industrias se creaban consejos obreros según el modelo soviético.

42 La PGM desafió a la izquierda europea, organizada en la II° Internacional; la contradicción entre las aspiraciones internacionalistas y la *realpolitik*, cuando los partidos socialistas, gobernantes en Francia y Alemania, apoyaron la guerra, llevó a una escisión en el movimiento socialista mundial entre “social-nacionalistas” y “social-internacionalistas”.

43 El Trentino, Tirol del Sur, los condados de Gorizia y Gradisca, Istria hasta Carnaro, las islas de Cherso y Lussin, Valona y el sur de Albania, un protectorado sobre Albania central, las islas del mar Egeo y el Dodecaneso, parte de Turquía (en particular Anatolia e intereses en la provincia de Mosul), y una expansión de su imperio colonial si Francia e Inglaterra conservaban las colonias alemanas. El Tratado de Saint-Jean-de-Maurienne (1917) confirmó las cesiones en Europa, Asia Menor y África.

44 Geopolíticamente, Italia se convirtió en garante del orden de Versalles en Europa central, enfrentando los revisionismos húngaro y alemán. Hungría quería revisar el Tratado de Trianon (1920), que la privó del acceso al Adriático y le arrebató Eslovaquia y Transilvania (70% del territorio y 2/3 de la población). El revisionismo alemán incorporaba Austria a Alemania, el *Anschluss*.

45 Actual Rijeka.

Los sectores afectados (pequeñosburgueses agricultores, artesanos, comerciantes, proletariado industrial y agrícola, veteranos de guerra), se unieron al *Fascio di Combattimento*<sup>46</sup> liderado por Mussolini<sup>47</sup>. Rápidamente los fascistas organizaron *squadre d'azione*<sup>48</sup> para disputar la calle a socialistas y católicos. Solo en septiembre de 1920 el gobierno detuvo las tomas de fábricas.

La crisis interna y Fiume robustecieron al fascismo; el Partido Nacional Fascista (PNF) nació el 7 de Noviembre de 1921.

En octubre de 1922, con 50.000 *squadristi* reunidos cerca de la capital, Mussolini ordenó la "Marcha sobre Roma"; aunque las fuerzas armadas se aprestaban a enfrentar el ataque, el rey Víctor Manuel III no declaró la emergencia. Los "camisas negras" entraron a Roma el 30 de octubre y el rey encargó a Mussolini formar un nuevo gobierno que incluyó miembros de los partidos de centro y de derecha, militares y algunos fascistas.

La accesión al poder mediante compromiso institucional supuso que la Italia fascista se estableció gradualmente<sup>49</sup> sin alcanzar el totalitarismo. El Estado fascista controló áreas como la educación, pero coexistió con la Iglesia y el papado, y la monarquía y su vínculo con las fuerzas armadas.

### La política exterior fascista

Hasta 1929 la política exterior estuvo subordinada a la política interna y a la economía. El Duce, primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores, se enfocó en fortalecer su poder interno. Su actitud fue influenciada por la economía, y por las opiniones de los demás países sobre la Italia mussoliniana<sup>50</sup>. Además, el panorama internacional dificultaba alternativas políticas.

Mussolini no escribió un texto sobre doctrina y, hacia 1922, no había un plan de acción internacional fascista. Sin embargo, Mussolini se interesaba en política internacional defendiendo una perspectiva "darwiniana" donde la lucha (guerra) era un motor de la

---

46 El movimiento fascista se había creado en marzo de 1919, en Milán, resultado de la convergencia del nacionalismo (sublimación de la Nación italiana), y del socialismo (rechazo el capitalismo mediante el control de la economía, respetando la propiedad privada).

47 Originalmente, el fascismo incluía desde monarquistas a republicanos. A medida que el Estado fascista se implantaba, se identificó con Mussolini.

48 Escuadrones de Asalto.

49 La "fascistización" del Estado italiano comenzó en 1923 al instaurarse el Gran Consejo Fascista. Entre 1924 y 1926, se disolvieron los partidos y asociaciones sindicales no fascistas, se abolieron las libertades de prensa, de reunión y de palabra, se reinstauró la pena de muerte y se creó un tribunal especial. En 1925, Mussolini dejó de ser Presidente del Consejo, convirtiéndose en primer ministro, nombrado por el rey, y responsable ante él. A solicitud del primer ministro, el rey nombraba a ministros responsables ante el primer ministro. Se estipuló que ningún proyecto de ley podría ser debatido en el Parlamento sin la autorización del primer ministro. En 1926, los alcaldes electos fueron sustituidos por alcaldes designados.

50 La instalación del fascismo no causó alarma; gobiernos y empresarios pensaban que era mejor que los débiles gobiernos previos; otros creían que el fascismo sería absorbido por las fuerzas liberales; otros lo veían como una fuerza afín para alejar Italia del bolchevismo, y todos lo consideraban un fenómeno italiano. La Italia fascista parecía menos peligrosa que otros países, y esta percepción persistió; sectores conservadores consideraban al fascismo como la punta de lanza contra la "amenaza roja".

evolución. Además, Mussolini creía en la “victoria mutilada” y en extender la hegemonía italiana en el Mediterráneo y África.

Italia actuó de concierto con las potencias aliadas, y su política la acercó al Reino Unido. Ello permitió resolver la cuestión limítrofe con Yugoslavia<sup>51</sup>, y formalizar la soberanía italiana sobre Rodas y el Dodecaneso. En África, se revisaron los límites fronterizos en Cirenaica y en Somalia, y en el ámbito multilateral se firmaron los Acuerdos de Washington sobre desarme naval. Además, resolvió la cuestión religiosa con los Pactos de Letrán (1929).

También hubo fracasos; en 1923, Francia y Gran Bretaña patrocinaron el ingreso de Etiopía a la SDN y, en 1924, Italia fue afectada por la ley de inmigración estadounidense que detuvo el doble flujo<sup>52</sup>.

Ello hizo urgente la cuestión colonial; Italia requería colonias que dieran salida a su población excedentaria, y a su producción industrial, y proporcionaran a su industria materias primas pagadas en moneda nacional.

En 1929 se dio un cambio. El liderazgo fascista estaba decepcionado con la política exterior del Duce, percibido como titubeante en el tema colonial. Además, a fines de la década de 1920, la crisis dinamizó el panorama internacional.

Mussolini nombró a Dino Grandi –subsecretario de Relaciones Exteriores– ministro. Grandi quiso dar a la política exterior italiana una mayor homogeneidad, agregando el concepto del “peso determinante” de Italia en el contexto internacional.

Gracias a una política que reflejara los intereses en Europa, la estrategia del “peso determinante” se dirigía a renegociar el orden internacional sobre la base de la imparcialidad entre Gran Bretaña y Francia, por una parte, y Alemania por la otra.

Italia lograría colocarse en esta posición arbitral gracias a un acuerdo italo-anglo-francés sobre las colonias (en África y en el Mediterráneo). Grandi era partidario de presionar a París y Londres a aceptar las solicitudes africanas de Italia, recurriendo a su papel como garante del orden de Versalles en Europa central.

Italia, *primus inter pares* en la resolución de las cuestiones europeas asumiría un rol de arbitraje; su equidistancia con los protagonistas de la política europea permitiría actuar como “fiel de la balanza” en las relaciones de poder. Esta estrategia generó rechazo en el PNF (por pacifista), y en la diplomacia europea (por ambigua).

Grandi impulsó la red consular y logró la exención del servicio militar para los hijos de los emigrantes italianos. Su primera reunión fue la Conferencia sobre Desarme Naval de Londres, donde confirmó la igualdad naval entre Italia y Francia (establecida en Washington). Este éxito continuó en la Segunda Conferencia de Ginebra (1932) donde Grandi respaldó las propuestas estadounidenses.

---

51 Mediante el Tratado de Roma, de enero de 1924, Fiume fue entregada a Italia mientras las tierras aledañas fueron anexadas a Yugoslavia.

52 La emigración suponía un doble flujo: mano de obra que salía, y remesas que entraban a Italia.

Sin embargo, Grandi no pudo evitar una declaración conjunta anglo-francesa que excluyó a Italia en la Conferencia sobre Reparaciones de Guerra de Lausana. Además, en julio de 1931, Grandi no habría aprovechado la oportunidad ofrecida por Pierre Laval, presidente del Gobierno francés, quien le habría dado a entender que, para acercarse a Italia, Francia podía aceptar concesiones en Etiopía. Grandi no tomó iniciativa y en febrero de 1932 Laval fue reemplazado; la oportunidad se desvaneció, y ello fue considerado un error.

Mussolini reasumió el Ministerio de Relaciones Exteriores el 19 de julio de 1932 y Grandi fue enviado a Londres. Hasta 1936 la política exterior italiana operó dentro del marco de la seguridad colectiva de Versalles.

### Italia y el III° Reich

Mussolini era consciente de su condición de garante del orden de Versalles en la Europa danubiana y no deseaba una frontera común con Alemania, pues ello abriría el camino a reivindicaciones alemanas sobre el Trentino y el Tirol del Sur<sup>53</sup>.

La llegada de Hitler<sup>54</sup> agravó sus preocupaciones. En marzo de 1933 el Duce instruyó a su embajador en Berlín informar a Von Neurath que la anexión de Austria era inaceptable; éste respondió que, en lo inmediato, Alemania no pretendía cambiar el estatus de Austria.

Insatisfecho con la respuesta, Mussolini abordó la cuestión con sus aliados; en febrero de 1934, una declaración anglo-franco-italiana, afirmó la voluntad de mantener la independencia y la integridad de Austria.

El 14 de junio de 1934 Hitler se encontró con Mussolini<sup>55</sup>; ambos líderes revisaron sus diferencias, Austria la primera. El Duce se indignó con el asesinato del canciller austríaco, Engelbert Dollfuss, por nazis austríacos, en julio<sup>56</sup>.

---

53 En las negociaciones de Locarno (1925), Italia propuso extender la garantía de la frontera franco-belga-alemana, a la frontera italo-austríaca. Alemania se opuso recordando que el propósito del tratado era garantizar las "fronteras alemanas" y Austria no formaba parte de Alemania. En 1931, Mussolini se opuso a la propuesta austríaca de crear una unión aduanera austro-germana.

54 Hitler defendió el acercamiento italo-alemán. Con Bismarck, creía que los intereses italianos estaban en el Mediterráneo, lo que impedía un conflicto con Alemania y promovía la competencia con Francia y Gran Bretaña. Además, admiraba al Duce.

55 "No fue hasta junio de 1934, después de un año y medio, que los dos hombres se encontraron en Venecia. Y este primer contacto fue desastroso... Hitler arribó vestido de traje, con un sombrero de terciopelo marrón, una chaqueta negra y una gabardina, y zapatos de charol que le hacían daño. Parecía el empleado de una pequeña tienda con su mejor traje de domingo, o un campesino que se había puesto sus mejores galas para ir a la ciudad. Se veía disminuido al lado de un Mussolini con su uniforme, medallas y botas. El Duce abusó cruelmente de sus ventajas; en todas partes se antepuso a su huésped, lo relegó a un segundo plano... Intimidado y desorientado... (en una) larga entrevista, Hitler se extendió en un torrente de palabras vehementes y confusas, que apenas dejaron tiempo al Duce para darle algunos consejos. Mussolini salió de la entrevista con desdén, diciendo: "es un bicho raro". Hitler regresó a Alemania humillado, insatisfecho consigo mismo y con su anfitrión, ansioso por mostrar que tenía un calibre diferente al que superficialmente se le había atribuido. Quince días después, la masacre de Roehm y sus compañeros confirmó a Mussolini en su juicio, creía que esos fusilamientos eran un mal trabajo, ¡una carnicería poco elegante! FRANCOIS-PONCET, André (2018): *Souvenirs d'une Ambassade à Berlin. Septembre 1931- octobre 1938*, Editions Perrin, Paris, ISBN: 978-2-262-07447-0. pp. 410-411.

56 Cuando Dollfuss fue asesinado, su mujer, Alwine, estaba en Italia, y el Duce tuvo que informarle la muerte de su marido.

Italia movilizó 50.000 soldados a la frontera. En septiembre de 1934 Francia, Gran Bretaña e Italia reafirmaron la independencia de Austria.

A fines de 1934 había coincidencia sobre la misión europea de Italia; Mussolini reivindicaba la protección de Austria, y el predominio en Europa central, y el interés de los Aliados convergía: para contener a Alemania, era necesario que Italia fuera el guardián del Brennero.

Ello cambiaría con la crisis etíope.

### El conflicto etíope

En 1925 Gran Bretaña aceptó la construcción de un ferrocarril entre Eritrea y Somalia —a través de Etiopía—, y reconoció el derecho italiano a explotar las riquezas etíopes a cambio de renunciar a las pretensiones en Asia Menor y en Mosul. Con el apoyo británico, Mussolini firmó un Tratado de Amistad con Etiopía (1928) que no se ejecutó<sup>57</sup>. A ello se unía la no delimitación fronteriza y la difícil convivencia entre italianos y etíopes.

En diciembre de 1934 Etiopía atacó el oasis de Walwal (frontera etíope-somalí), masacrando parte de la guarnición. Italia envió refuerzos anunciadores de un cuerpo expedicionario.

Etiopía ofreció resolver la disputa con un arbitraje, lo que Italia rechazó, ante ello, el 14 de diciembre, Etiopía alertó a la SDN. El 15 de diciembre Italia responsabilizó a Etiopía. El 3 de enero de 1935 Etiopía solicitó a la SDN salvaguardar la paz.

En ese momento Laval se encontró con Mussolini (enero 1935); considerando el papel de Italia en Europa central, Laval parecía dispuesto a acordarle algunas satisfacciones, sin afectar la imagen de la SDN. El resultado fue el Acuerdo Franco-Italiano, de ocho textos publicados y secretos.

Se publicaron: una declaración general; un acuerdo sobre las disputas coloniales en África; un acuerdo sobre la minoría italiana en Túnez; y una propuesta de pacto de no agresión de los países fronterizos con Austria<sup>58</sup>. Los secretos fueron: la disposición a tratar cualquier infracción alemana al Tratado de Versalles; un pacto para mantener el *statu quo* al sur del mar Rojo; la declaración de desinterés francés en la economía etíope, y la promesa italiana de participar en el capital de la línea férrea Addis-Abeba-Yibuti. Mussolini entendió que, a cambio de su posición de garante de Austria, tendría manos libres para atacar Etiopía.

Alemania entendió el Acuerdo Franco-Italiano como una alianza en su contra. También Gran Bretaña lo vio con desconfianza, considerándolo una amenaza al control de la

57 Permitía a Italia participar en la economía etíope.

58 Francia e Italia recomendaban a los Estados “principalmente interesados” concluir un acuerdo de no intervención en asuntos internos. La convención debía incluir Italia, Alemania, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia y Austria, y podía extenderse a Francia, Polonia, y Rumania. Igualmente, Italia y Francia se comprometían a consultarse entre ellas y con Austria, para prevenir amenazas a la independencia austríaca.

ruta a India. Desde la perspectiva británica, esta era una amenaza superior a su preocupación por la independencia austríaca<sup>59</sup>.

El 3 de febrero, el gobierno británico se congratuló del Acuerdo Franco-Italiano, y agregó que Gran Bretaña se consideraba una de las potencias que debían ser consultadas en caso de amenaza a la independencia austríaca.

Ello fue bien recibido por Laval y Mussolini que invitaron al primer ministro británico Ramsay Mac Donald a una conferencia tripartita sobre Europa central y el Mediterráneo, en Estresa en abril de 1935.

En un ambiente cordial, los tres países reafirmaron la validez del Tratado de Locarno, declararon que la independencia de Austria inspiraba su política común y acordaron oponerse a todo intento alemán de cambiar el Tratado de Versalles.

“Pocas veces un acuerdo fue adoptado con tantas segundas intenciones y ello pese a que el Reino Unido valoraba Estresa dentro de la estrategia de contención de Alemania donde el papel italiano era fundamental”<sup>60</sup>. No dejaba de ser un contrasentido discutir sobre Austria –peligro teórico– y no hablar sobre África, donde había un riesgo real. Cuando Mussolini hizo alusión a la cuestión etíope, los otros jefes de Gobierno –acompañados por sus asesores africanos–, guardaron silencio.

Mussolini interpretó este silencio como una aquiescencia<sup>61</sup>. Ni él ni Laval habían entendido que no era posible un acuerdo entre Gran Bretaña, guardián del *statu quo* en África y favorable al revisionismo en el Danubio, e Italia, guardiana del *statu quo* en el Danubio, y revisionista en África.

La comedia continuó; a través de Suez convoyes italianos trasladaron 500.000 soldados italianos y material bélico, constituyendo grupos de ataque desde Eritrea y Somalia. Alertada por la amplitud de los preparativos, Gran Bretaña realizó gestiones directas, y a través de Francia. Mussolini, convencido que Francia neutralizaría a Gran Bretaña y que ambos países impedirían acciones de la SDN, siguió adelante.

El 11 de enero de 1935 el Consejo de la SDN trató la cuestión de Walwal sin alcanzar acuerdo. El 17 de marzo Etiopía pidió una comisión investigadora. El 25 de mayo el Consejo invitó a los dos países a constituir el comité de conciliación del tratado ítalo-etíope y alcanzar un acuerdo antes del 25 de agosto, decidiendo reunirse si ello no se lograba.

---

59 En el *Foreign Office* había quienes consideraban inevitable, por razones geográficas y económicas, el predominio alemán en Europa central y creían que la fusión austro-alemana era cuestión de tiempo. En marzo de 1935, el canciller británico John Simon señaló a Hitler que Gran Bretaña no tenía por Austria el mismo interés que por Bélgica.

60 SANHUEZA Carvajal, Raúl Andrés. (2021). “Estructura y personaje. Robert Vansittart, Subsecretario de Estado Permanente del Foreign Office (1930 - 1937)”, en *Revista Política y Estrategia* N°138. 2021. pp. 47-82. DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v1i138.954>

61 “En Stressa, escribe Churchill, no se consideró apropiado contradecir a Mussolini sobre Etiopía, algo que él no habría dejado de sentir profundamente. En consecuencia, no se hizo ningún comentario. Esto fue ignorado y Mussolini pensó, sin razón, que los aliados, habiendo aprobado su declaración, le estaban dando vía libre en Abisinia”. ROUX, Georges. (1961). *La chute de Mussolini*, HISTORIA, Paris, ASIN: B005KGZMF2. p. 51.

En el intertanto, Stanley Baldwin había reemplazado a Ramsay Mac Donald como primer ministro británico, y Samuel Hoare a John Simon como ministro de Relaciones Exteriores. Al mismo tiempo, Eden fue nombrado ministro sin cartera encargado de las cuestiones relevantes de la SDN, lo que dividía el *Foreign Office*.

En junio de 1935 el gabinete británico pidió al *Foreign Office* un curso de acción. Hoare dudaba entre la fuerza (cerrar Suez a las tropas italianas<sup>62</sup>) y la negociación<sup>63</sup>. En julio de 1935 Eden fue a Roma y propuso la fórmula del *Foreign Office* a Mussolini.

El Duce reaccionó escandalizado; consideró al corredor de Zeila como un “sendero de camellos” y declaró que Italia no “coleccionaba desiertos”. Cuando Eden lo amenazó con la reprobación universal en la SDN, la discusión derivó en el enfrentamiento. El encono personal fue permanente, y Eden se alzó en defensor del multilateralismo.

El 18 de septiembre un comité del Consejo de la SDN presentó un proyecto de solución, conforme al cual Etiopía sería puesta bajo la tutela de la SDN, y se reconocerían a Italia intereses especiales en la economía etíope. El 21 de septiembre, Italia presentó una contrapropuesta que incluía: (i) el derecho italiano a adquirir territorio “al oeste de Addis Abeba”, para conectar por tierra Eritrea y Somalia; (2) la salida al mar propuesta a Etiopía sería por territorio italiano; (3) el desarme de la mayor parte del ejército etíope. El resto quedaría bajo mando italiano<sup>64</sup>.

Gran Bretaña rechazó la contrapropuesta solicitando el apoyo de Estados Unidos; Cordell Hull advirtió que, habiendo Italia suspendido el pago de sus deudas de guerra, no podía recibir nuevos créditos. Por ende, el *Export-Import Bank* no acordaría créditos para financiar la exportación de mercaderías a Italia, y las instituciones privadas restringirían los créditos a italianos.

Con apoyo estadounidense, Gran Bretaña presionó a Francia cuya ambigua actitud era el principal obstáculo al cerco a Italia. Las conversaciones no tuvieron resultado.

El 3 de octubre Italia desencadenó las hostilidades logrando un profundo avance. El 5, el Consejo de la SDN nombró un comité al que pidió un informe sobre el diferendo; el 7, el comité indicó que Italia había violado el Tratado de Versalles; sobre esta base el Consejo consideró a Italia “Estado agresor”. El 11, en reunión plenaria, la Asamblea General de la SDN convalidó la decisión del Consejo y designó una comisión de coordinación encargada de establecer un esquema de sanciones aplicable inmediatamente.

La decisión intimidó a Italia; mientras la prensa criticaba a la SDN, Mussolini pidió a Laval intervenir para descartar el bloqueo, evitar sanciones militares, y que no se incluyera el petróleo en la lista de materias sujetas a embargo. Laval, cuya preocupación era el rearme alemán, trató de frenar las sanciones enfrentándose a Gran Bretaña.

62 Violando la Convención de Libre Navegación del Canal de Suez (1888).

63 El *Foreign Office* elaboró el “plan Zeila”: Gran Bretaña cedería a Etiopía el puerto de Zeila, en Somalia Británica y un corredor para acceder al puerto; a cambio, Etiopía cedería a Italia parte de Ogaden, y haría concesiones a nacionales y empresas italianas.

64 TANSILL, Charles. (1971). *Back Door to War. The Roosevelt Foreign Policy 1933-1941*. Greenwood Press, Publishers, Westport, Connecticut. p. 204.

El 2 de noviembre la SDN decidió que las sanciones entrarían en vigor el 18; el 6, Eden propuso extender el embargo al carbón, el cobre, el algodón y el petróleo. Asimismo, pidió movilizar la flota francesa para evitar una acción naval italiana. La SDN acordó reunirse el 13 de diciembre para tratar esta extensión.

El 15 de noviembre Cordell Hull anunció la imposición de un amplio embargo comercial a Italia que incluía materias primas sensibles. El 18 de noviembre, la SDN aprobó sus sanciones agrupadas en cuatro categorías<sup>65</sup>, incluyendo el embargo de metales como aluminio, estaño y manganeso, pero sin considerar carbón, cobre, ni petróleo.

Hitler informó a Mussolini que Alemania proporcionaría las materias embargadas, comenzando por el carbón, que reemplazaría el carbón inglés. Austria y Hungría asumieron compromisos similares.

La crisis diplomática coincidió con una pausa militar. El 28 de noviembre el mariscal Pietro Bagdolio asumió el comando de la expedición acelerando las operaciones.

En diciembre Laval se encontró con Hoare, acompañado de Vansittart. El 8 de diciembre franceses e ingleses lograron un acuerdo para compensar a Mussolini, evitando que se acercara a Hitler. Etiopía cedería a Italia unas 60.000 millas cuadradas al oeste de Eritrea y Somalia, y recibiría a cambio una salida al mar a través de Assab. Además, la mitad sur de Etiopía (160.000 millas cuadradas), quedaría reservada a Italia, que disfrutaría de privilegios económicos, bajo soberanía etíope. Italia también ejercería un control político sobre el resto de Etiopía, equivalente a un protectorado.

Mientras Laval negociaba el consentimiento italiano, la prensa publicó el acuerdo generando críticas que motivaron el rechazo del gobierno británico, la dimisión de Hoare (18 de diciembre), y la renuncia de Laval (23 de enero de 1935). El fracaso diplomático coincidió con victorias del ejército italiano, mientras Eden no lograba superar las objeciones francesas<sup>66</sup>.

En el intertanto, Hitler remilitarizó Renania (marzo de 1936) con lo que la crisis europea se antepuso a la africana. El 19 de marzo, el Consejo de la SDN se reunió en Londres para debatir la violación alemana de los tratados de Locarno y de Versalles.

La reunión fue curiosa: Italia –sancionada– fue invitada a condenar a Alemania y decidir qué sanción debía aplicarse. Además, Gran Bretaña que había sido dura con Italia, intervino para que Alemania solo sufriera una condena formal.

---

65 (1) Embargo sobre las armas, municiones y el material de guerra, (2) Embargo sobre las exportaciones italianas, (3) Embargo sobre las mercaderías destinadas a Italia y (4) Embargo financiero. El 12 de diciembre de 1935, 53 naciones habían acordado el embargo de armas; 50 habían prohibido las importaciones italianas; 51 habían embargado exportaciones a Italia; 52 habían aceptado el embargo financiero, y 46 habían adoptado un plan para ayudar a las naciones afectadas por las sanciones. Cuatro Estados se negaron a tomar medidas: Albania, Austria, Hungría y Paraguay.

66 El 2 de marzo el ministro de Relaciones Exteriores francés, Pierre-Etienne Flandin, se reunió con el embajador italiano en Ginebra quien advirtió que el embargo sobre el petróleo sería *casus belli*. Flandin opinaba lo mismo.

El 15 de abril de 1936, cuando la SDN volvió a reunirse, las tropas italianas habían derrotado al ejército etíope, y persistía la división anglo-francesa sobre Renania. Ante la demanda británica de sanciones suplementarias a Italia, Francia propuso invitar a los beligerantes a terminar las hostilidades y restablecer la paz. La propuesta fue adoptada.

El 4 de mayo de 1936 Addis-Abeba fue ocupada. El Negus se refugió en Jerusalén, desde donde pidió a la SDN desconocer la incorporación de Etiopía a Italia (8 de mayo).

El 12 de mayo Gran Bretaña informó que no reconocía la conquista de Etiopía; Estados Unidos se asoció a esta decisión. Sin embargo, hubo un cambio de opinión; Neville Chamberlain reconoció el fracaso de las sanciones y Eden recomendó su levantamiento con apoyo de la prensa británica<sup>67</sup>. El 4 de julio, a petición de la Commonwealth, la Asamblea de la SDN aprobó terminarlas. Solo Estados Unidos mantuvo el no reconocimiento.

Las elecciones legislativas francesas de mayo de 1936, que llevaron al poder al Frente Popular, incrementaron la tensión en la medida que la lucha antifascista devino un elemento del programa gubernamental. Pese a algún gesto de apaciguamiento de Mussolini, la campaña de prensa entre ambos países fue hostil, motivada también por la guerra civil española (julio de 1936). Al apoyo político francés a la República, Italia y Alemania respondieron alineándose militarmente con el bando nacional.

En octubre de 1936 el ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Galeazzo Ciano<sup>68</sup>, visitó Alemania firmando un Protocolo de Amistad cuyo foco principal era la guerra española. Ambas partes acordaron no renovar Locarno, coordinarse sobre la SDN, y cooperar en el Danubio. Alemania reconoció la conquista de Etiopía, e Italia apoyó devolver las colonias alemanas. Italia también aceptó el Acuerdo Austro-Alemán de julio de 1936, que normalizó las relaciones entre Alemania y Austria. Italia se centraba en el Mediterráneo reconociendo la primacía alemana en Europa central.

El 1° de noviembre, en un discurso en Milán, Mussolini se refirió a “...un gran país hacia el cual han ido estos últimos tiempos, las simpatías del pueblo italiano. Me refiero a Alemania. Los recientes encuentros de Berlín han tenido por resultado una entente entre los dos países... Este Acuerdo, esta vertical Berlín-Roma es un eje alrededor del cual pueden colaborar todos los estados de Europa”<sup>69</sup>.

El 23 de abril de 1937 Hermann Goering visitó a Mussolini declarando que el *Anschluss* era inevitable. Mussolini asintió; entendía que la incorporación de Austria a Alemania era el precio a pagar por Etiopía, y que Italia no podía reclamar hegemonía en África y en el Danubio. El 20 de agosto, en otro discurso, Mussolini indicó: “Otra realidad... es la que se conoce comúnmente como el eje Roma-Berlín. No se llega a Roma ignorando Berlín, o en contra de Berlín; no se llega a Berlín ignorando Roma, o en contra de Roma”<sup>70</sup>.

---

67 Samuel Hoare volvió al gabinete, como Primer Lord del Almirantazgo.

68 Yerno del Duce, nombrado ministro de Relaciones Exteriores de Italia, el 9 de junio de 1936.

69 BENOIST-MECHIN Jacques. (1964) *Histoire de l'Armée Allemande*. Éditions Albin Michel, Paris. Tome 4, p. 180.

70 Ibid. p. 181.

La visita de Mussolini a Alemania (septiembre de 1937) fue el corolario. Hitler y Mussolini enfatizaron la comunidad entre la Italia fascista<sup>71</sup> y la Alemania nazi<sup>72</sup>. “Demasiados intereses unían en adelante Alemania e Italia. Del momento que Roma, renunciando a influenciar la Europa danubiana, aspiraba a dominar el Mediterráneo, el enfrentamiento, solapado o abierto, con Londres y París era inevitable, tanto más que Berlín se desinteresaba ostensiblemente del Mare Nostrum<sup>73</sup>.”

El 6 de noviembre de 1937 Italia adhirió al Pacto Anti-Komintern transformándolo en un Acuerdo Tripartito italo-germano-nipón, con lo cual los dos ejes (Berlín-Tokio y Berlín-Roma) convergieron en una alianza triangular entre Alemania, Italia y Japón, base de la coalición revisionista.

#### **Cuarta parte. De derrotada a desafiante. El camino alemán**

*Las ambiciones desmesuradas llevan a la destrucción.*

Tucídides.

#### **Generalidades**

Los negociadores de 1919 sabían que Alemania debía ser dominada. Por ello el orden de Versalles buscó equilibrar el castigo y el incentivo para que Alemania asumiera su responsabilidad política, aceptando sostener ese mismo orden. El fracaso de estos esfuerzos determinó la guerra.

#### **Elementos estructurales**

Aunque la historia alemana de 1918 a 1939 excede este trabajo, cabe destacar:

1. *El desengaño.* La PGM tuvo un fin atípico; triunfante en el Este, en marzo de 1918 el ejército alemán inició varias ofensivas que lo llevaron a las puertas de París en agosto. La contraofensiva aliada estaba en desarrollo—con los alemanes ocupando parte de Francia y Bélgica—, cuando se firmó el armisticio. Alemania sintió ser víctima del colapso político, la debacle económica y la traición, no la derrota militar.

La clase política alemana aceptó el armisticio creyendo que la paz sería conforme

---

71 “... el eje Berlín Roma nació el otoño de 1935... El fascismo tiene una ética a la que es fiel. Ella consiste en hablar francamente y, cuando se tiene un amigo, a marchar junto a él hasta el fin” (Mussolini).

72 “Hoy, Alemania e Italia están una al lado de la otra... Cualquier intento para destruir esta comunidad, levantando a una de nuestras naciones contra la otra o asignándole propósitos inexistentes, chocará contra la voluntad de ciento quince millones de hombres que constituyen esta comunidad” (Hitler).

73 “¿Podrían las democracias haber encontrado un *modus vivendi* con el régimen fascista? Francia y el Reino Unido lo esperaban y lo esperaron mucho tiempo. Diplomáticos y otros emisarios fueron a Roma para ensalzar los méritos de una alianza con las democracias, como Ivy Chamberlain, viuda de Austen Chamberlain, ex Ministro de Asuntos Exteriores, en diciembre de 1937. El mismo año, el Ministro de Asuntos Exteriores británico, Anthony Eden, firmó los acuerdos, en los que cada una de las dos potencias reconocía el Mediterráneo como zona de vital interés. El 16 de abril siguiente, el Acuerdo de Pascua disponía que Gran Bretaña admitiría la conquista de Etiopía cuando la Liga la aceptara y que los italianos abandonaran España; Mussolini aceptó a cambio reducir las tropas estacionadas en Libia y que amenazaban a Egipto”. WIEVIORKA. Op. Cit. p. 41.

al ideario wilsoniano. Sin embargo, en la Conferencia de París se enfrentó a la diplomacia tradicional: pérdidas territoriales, poblaciones alemanas bajo dominio extranjero, y ruptura de la continuidad territorial del país. Este desengaño abonó la semilla del nacionalismo.

2. *La inestabilidad económica.* Las crisis económicas constituyeron un elemento permanente de la República de Weimar. Aunque la crisis de 1923 fue sucedida por un período de bonanza, Alemania sufrió la crisis de 1929. El efecto político fue la inestabilidad y el ascenso de los extremismos, hasta el advenimiento del nazismo.

### **El revisionismo del III Reich**

El 30 de enero de 1933 Adolfo Hitler asumió la Jefatura del Gobierno (Canciller) de Alemania, en coalición con partidos conservadores y nacionalistas.

La ideología nazi era conocida; desde 1925 –“Mi Lucha”–, Hitler no ocultó sus diabólicas intenciones; existe consenso que estaba animado por una irresistible voluntad de poder; sin embargo, mientras algunos creen que la ideología era una pantalla, otros concuerdan en que estaba imbuido de una concepción del mundo (*weltanschauung*), de la cual era profeta.

Retomando una visión milenarista, esta cosmovisión se estructuraba en torno a un “racionalismo” elevado a la categoría de principio absoluto, una teoría de las razas que explicaba los fenómenos. Dentro de esta visión, el odio a los judíos –un odio étnico– era una obsesión.

A partir del racismo Hitler era el heraldo de un exacerbado nacionalismo. Situados en lo alto de la pirámide de los pueblos, los alemanes debían dominar Europa. Para ello debían romper las cadenas impuestas por el “diktat” de Versalles, y extender su dominio hacia el este europeo.

Estas ideas no eran originales; se inspiraban en autores alemanes, austríacos, ingleses y franceses que, desde el siglo XIX, abordaron la misión particular de Alemania –Imperio del Medio en el corazón de Europa–, promovieron la teoría de las razas, estigmatizaron a los judíos, criticaron el parlamentarismo y la democracia liberal, y celebraron el militarismo. El talento de Hitler fue salir de los límites del debate intelectual y, a través de la simplificación, resumir estas ideas, vincularlas entre sí, darles una apariencia lógica, y presentarlas de manera viva, accesible a las inteligencias elementales. Gracias a sus dotes oratorias, impactó en grandes grupos.

Jefe de un gobierno de coalición, Hitler asentó rápidamente su poder. Veinte días después de su accesión, la “divina sorpresa” del incendio del Reichstag le permitió crear la fábula del complot comunista, y preparar elecciones parlamentarias donde obtuvo 43% de los votos, logrando la mayoría absoluta del Reichstag con el apoyo conservador.

Luego, la aprobación de la ley de plenos poderes, terminó con la democracia; en cuatro meses los partidos políticos –opositores y aliados– fueron clausurados, y Alemania devino un régimen de partido único. Igual destino siguieron los sindicatos (reemplazados por un “frente” único), los estados federados (dirigidos por delegados de Berlín), y los cuer-

pos intermedios (incorporados al partido). El Estado alemán, unitario, autoritario y popular, se organizó en torno al principio del *Führerprinzip*, la obediencia al Jefe.

El último capítulo se escribió en junio de 1934 cuando Hitler resolvió las disensiones internas del partido nazi (NSDAP), en la “noche de los cuchillos largos”. El asesinato de los jefes de las Secciones de Asalto (SA), y de opositores políticos consolidó su poder personal, lo que fue reconocido a la muerte del presidente Hindenburg, mediante la fusión de las jefaturas del Gobierno y del Estado: Hitler se convirtió en el Führer del III Reich alemán recibiendo el juramento de fidelidad personal.

Resuelta la cuestión interior, Hitler se ocupó del lugar de Alemania como potencia europea dominante. Era un programa presentado escalonadamente:

1. Dotar a Alemania de los medios económicos, políticos y militares, que la convirtieran en la principal potencia continental.
2. Conseguir la alianza con Gran Bretaña para librar una guerra sobre un único frente oriental.
3. Conquistar el *Lebensraum* en el este europeo, estableciendo colonias agrícolas alemanas, exterminando a la población judía y a las élites comunistas, y esclavizando a la población eslava.
4. Crear un núcleo de poder, de proyección mundial<sup>74</sup>.

Buscando evitar un conflicto mientras Alemania no hubiera alcanzado un nivel militar que le permitiera desafiar a las potencias dominantes, Hitler actuó subrepticamente, privilegiando la diplomacia, tratando de dividir a los países aliados e invocando principios del orden de Versalles. En sus discursos hizo gala de un ardiente pacifismo<sup>75</sup>.

Este pacifismo se expresó en una voluntad de concordia, y en el acercamiento a Italia, Hungría, o Japón. Hitler renovó el Acuerdo de Rapallo con la URSS y, al encuentro de la

---

74 “¿Cuál será la misión de esta Alemania regenerada, nacionalizada, militarizada y especialmente apta para la guerra?... tendrá por tarea liberarse de las últimas cargas que impone a sus espaldas el “diktat” de Versalles. Luego, deberá unir en un sólido haz las diferentes ramas de la raza germánica, en particular, reintegrar sus hermanos de Austria a la patria común y constituir con ellos un Reich homogéneo, de 70 millones de alemanes. Enseguida deberá establecer en sus fronteras *glacis* de protección, territorios habitados por pueblos que habrán voluntariamente entrado en su órbita o que Alemania habrá obligado a transformarse en sus asociados, o habrá saturado con habitantes alemanes. Por último, ...deberá concentrarse para procurarse, en el este, un “espacio vital”, tierras que le darán el complemento indispensable para su subsistencia y donde podrá, siguiendo el ejemplo de los caballeros teutónicos, instalar como colonos sus soldados conquistadores. Igualmente tendrá, a través de Ucrania una salida al Mar Negro. Ese será el Gran Reich”. FRANCOIS-PONCET. Op. Cit. pp. 125-126.

75 “Sin duda, al comienzo de su reinado, no hay ninguna palabra que Hitler, cada vez que hablaba en público, pronunciara con más frecuencia que la “paz”. Cuando se dirigió por primera vez al pueblo alemán, por radio, como Canciller del Reich, el mismo día de la toma del poder, se declaró profundamente apegado a la paz. En Potsdam, durante la ceremonia... reiteró su protesta pacífica. El 23 de marzo, en el programa que presentó ante el Reichstag... volvió a afirmar que el nuevo régimen no quería más que la paz; sin embargo, añadió que la paz... no debía conocer vencedores ni vencidos. Ibid. pp. 202-203.

tradición alemana, mejoró los vínculos con Polonia<sup>76</sup>. Igualmente, a instancias de Mussolini firmó el “Pacto de los Cuatro”<sup>77</sup>.

Aunque lo consideraba potencialmente desestabilizador, el mundo no se alarmó por el advenimiento del nazismo. Sin embargo, la represión interna y la explosión nacionalista afectaron la imagen de la nueva Alemania; la persecución de opositores y el antisemitismo<sup>78</sup> tuvo eco en otros países<sup>79</sup>.

### **El retiro alemán de la Conferencia de Desarme y de la SDN**

La Conferencia de Desarme reanudó sus reuniones el 31 de enero de 1933, tratando de armonizar los principios de diciembre de 1932<sup>80</sup>. El 16 de marzo Gran Bretaña presentó un plan, aprobado por Hitler, en discurso ante el Reichstag el 17 de marzo<sup>81</sup>.

Sin embargo, Francia insistió en la necesidad de un control de seguridad. Por ello, se convino que un comité definiría los mecanismos de control compatibles con las soberanías nacionales; la incapacidad de acordar llevó al enfrentamiento con Alemania, que insistió en atenerse a lo acordado en diciembre de 1932. La Conferencia se suspendió hasta octubre.

Durante el verano, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos concordaron el plan británico con precauciones suplementarias en favor de Francia<sup>82</sup>.

A fines de septiembre, los aliados presentaron el plan a Alemania, que lo rechazó. El 6 de octubre Berlín reclamó rearmar inmediatamente para alcanzar la igualdad de derechos. Los aliados rechazaron este planteamiento.

76 El 4 de mayo de 1933, un comunicado conjunto informó los encuentros de Hitler y el embajador polaco, y entre el ministro polaco de RR. EE., Josef Beck y el embajador alemán Von Moltke.

77 Iniciativa francesa que agrupaba a Francia, Italia, Gran Bretaña y Alemania, para consolidar la paz.

78 En septiembre de 1935, las leyes de Nuremberg excluyeron a los judíos de la comunidad popular (Volksgemeinschaft), primer paso a su exterminio.

79 Desde febrero de 1933, se incrementaron los reclamos consulares por la violencia nazi contra extranjeros. “...los ciudadanos americanos eran maltratados sin razón, y a pesar de las protestas del embajador, estos incidentes se repitieron... Daniel Mulvihill... fue agredido por miembros de las SA cuando estaba observando un desfile de las SA a lo largo de la Unter den Linden; como no hizo el saludo nazi a la bandera alemana, fue atacado y golpeado. Inmediatamente, se presentó una protesta ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio del Interior de Prusia. El Ministerio garantizó que adoptarían medidas satisfactorias inmediatas. Karl Ernst, Jefe de las SA de Berlín, se disculpó con el Embajador Dodd, y el SA infractor fue encarcelado”. TANSILL. Op. Cit. p. 267.

80 Ver Nota N°6.

81 “El plan preveía un tipo uniforme de ejércitos europeos, fundado sobre la conscripción de 8 meses a un año, con efectivos y material limitados. Los estados fuertemente armados descenderían progresivamente al nivel impuesto a los estados débilmente armados, con lo que la igualdad se realizaría en cinco años. Francia tendría un ejército metropolitano de 200.000 hombres y un ejército colonial del mismo tamaño. Alemania debería transformar su ejército en una fuerza de conscripción de 200.000 efectivos y no sería autorizada a disponer de nuevas armas hasta que no terminara esta transformación. Una comisión de control supervigilaría la ejecución del plan, y pactos regionales de asistencia mutua se incluirían en el proyecto de Convención”. FRANCOIS-PONCET. Op. Cit. p. 213.

82 El plazo de cinco años se aumentaba a ocho. Durante los primeros cuatro, de prueba, se implementaría la comisión de control. Mientras Alemania transformaba su ejército, las otras potencias prepararían la reducción de armamentos. Si la prueba era exitosa, se pasaría al desarme. La igualdad de derechos se lograría en el octavo año.

El 14 de octubre, invocando este rechazo y constatando la incapacidad de la SDN para lograr la igualdad de derechos, Alemania se retiró de la Conferencia de Desarme y de la SDN. Hitler anunció la decisión, disolvió el Reichstag, y convocó a un plebiscito ratificatorio, y a elecciones parlamentarias anticipadas, para el 12 de noviembre. Ese día, el 95% de los votantes ratificó la política hitleriana; la lista parlamentaria única recogió 39,5 millones de votos, contra 3.300.000 votos nulos.

El retiro alemán golpeó a la Conferencia de Desarme; pese a que Alemania reconocía violar el Tratado de Versalles, los Aliados no reaccionaron. No fue solo la debilidad del sistema de seguridad colectiva; la habilidad de invocar la igualdad de derechos paralizó la acción conjunta.

Además, Hitler reimpulsó las conversaciones con Polonia. El 16 de noviembre de 1933, al recibir al nuevo embajador Josef Lipski, se informó que los dos gobiernos renunciaban al empleo de la fuerza en sus relaciones mutuas<sup>83</sup>. El 26 de enero de 1934, se firmó un Pacto de No Agresión por diez años, que suspendió el acercamiento polaco con Francia, mientras Varsovia se orientaba hacia el entendimiento con Berlín.

Al retirarse de la SDN, Hitler había expresado que no renunciaba a tratar sobre el desarme en negociaciones bilaterales. Ello, dio inicio a tratativas entre diciembre de 1933 y abril de 1934. A instancias de Gran Bretaña –que presidía la Conferencia– el gobierno francés se allanó a buscar un entendimiento con Alemania que presentó un *Memorándum alemán de 18 de diciembre de 1933*, contestado por un *Memorándum francés de 1° de enero de 1934*. Ambos textos mostraron la profundidad de la divergencia.

El gobierno británico, impresionado por el plebiscito alemán, presentó un *Memorándum británico de 29 de enero de 1934*, donde abordó las cuestiones interrelacionadas de seguridad y desarme. La *Respuesta francesa de 14 de febrero de 1934* transformó el diferendo franco-alemán en una división franco-británica.

Paralelamente, Eden visitó París, Berlín y Roma, generando un nuevo intercambio de documentos. El *Memorándum alemán de 13 de marzo de 1934*, que recapituló la posición alemana, coincidió con la publicación del presupuesto militar germano para el bienio 1934-1935, donde se previeron recursos para transformar el ejército alemán, renovar material militar y naval, y construir una flota aérea.

La acción alemana hizo que Gran Bretaña pidiera a Francia precisar las garantías de ejecución susceptibles de dar seguridad. Francia respondió primero en términos evasivos, y luego por un *Memorándum francés de 17 de abril de 1934*, rehúso seguir con las conver-

---

83 Sobre la motivación polaca, Poncet describe un episodio de marzo de 1933, cuando una torpedera polaca desembarcó tropas en Dantzig, motivando la reacción de la SDN contra Polonia. "... parece que el mariscal Pilsudski comprendió rápidamente el peligro que implicaba el advenimiento del nacionalsocialismo y del régimen hitleriano. Parece que también comprendió que era necesario terminar con ese peligro antes que se hiciera relevante; por ello, quiso testear el espíritu político y la resolución de los Aliados, creando desde cero un incidente. ¿Sabrían aprovechar la ocasión que les ofreció? Los Aliados se habían limitado a abrumar al gobierno de Varsovia con sus abjuraciones. Pilsudski sacó las lecciones. No dudaba que algún día el III° Reich y la Rusia soviética se enfrentarían, que ese día Polonia estaría atrapada, y que Alemania era preferible a Rusia. En consecuencia, decidió aproximarse a Alemania y basar en ella su seguridad. FRANCOIS-PONCET. Op. Cit. p. 237.

saciones. “La nota del 17 de abril tuvo... el inconveniente de hacernos aparecer como los responsables del fracaso de la conferencia, en circunstancias que el verdadero responsable era el régimen hitleriano. Alemania aprovechó para mostrar su inocencia y acusarnos de los errores<sup>84</sup>.

La Conferencia estaba condenada. El 8 de junio remitió las cuestiones pendientes a las comisiones ordinarias de la SDN, y encomendó a los gobiernos perseverar en las bases de una convención general.

Alemania podía rearmar, sin preocuparse del orden de Versalles.

Este fracaso tuvo una derivada: con el ministro Luis Barthou, Francia buscó firmar con Estados centroeuropeos acuerdos fundados en el principio de seguridad colectiva, dentro de la SDN. En abril de 1934, viajó a Praga, donde encontró una buena recepción y a Varsovia, donde recibió un cortés rechazo. En junio, trató de asociar a Alemania y la URSS, y reiterar la invitación a Polonia. Berlín y Varsovia rechazaron la invitación.

A su vez, la URSS, preocupada por las acciones japonesas en Asia, y por el rearme alemán en Europa, trató de complementar las medidas militares con un diseño diplomático que equilibraba la amenaza japonesa, reforzando a China, y buscara que el grueso de las fuerzas alemanas se concentrara en el Oeste. Para ello, era necesario acercarse a la URSS al sistema de seguridad colectiva y a Francia. Con el apoyo francés, la URSS entró a la SDN, en septiembre de 1934; además, París y Moscú negociaron complementar los pactos de No intervención de 1929 y de No-Agresión de 1932<sup>85</sup>.

### El asesinato del canciller Dollfuss

“Apenas se había calmado la emoción por el drama del 30 de junio, otro crimen cometido por los nazis sembró nuevamente la alarma y la indignación en el mundo. El 25 de julio de 1934, Dollfuss, Canciller de Austria, fue asesinado”<sup>86</sup>. La promesa hitleriana de 1933, de armonía con el otro Estado alemán, desembocaba en una crisis.

Adolfo Hitler nació austríaco y vivió en Viena hasta su edad adulta. Allí bebió las ideas que llevó a Alemania (el kepis de las SA, testimoniaba el origen austríaco del nazismo). Desde sus orígenes, el NSDAP tuvo una filial en Austria, dirigida desde Múnich. Sin embargo, en 1934, Hitler no pretendía absorber Austria. Creía posible instaurar un gobierno “hermano” que coordinaría sus políticas con Berlín, hasta que la reunión de la familia alemana fuera posible.

84 Ibid. p. 255.

85 “Barthou fue el primero y el único que desarrolló una verdadera política hacia el Este –poniendo paralelamente en marcha un pacto con los países bálticos y otro con Checoslovaquia– y demostró que la geografía comandaba la historia, y no los regímenes políticos. Pero este profeta olvidado cayó bajo las balas de los Ustachas el 9 de octubre de 1934, día fatal para Francia”. COULONDRE, Robert (2021): *De Staline à Hitler. Mémoires d'un Ambassadeur (1936-1939)*. Perrin, Paris. ISBN: 978-2-262-09487-4. COULONDRE, Robert (2021): *De Staline à Hitler. Mémoires d'un Ambassadeur (1936-1939)*. Perrin, Paris. ISBN: 978-2-262-09487-4. pp. 15-16.

86 FRANCOIS-PONCET. Loc. Cit. p. 278.

Además, aunque atraía voluntades, parte de la población austríaca era reticente al nazismo. Los nacionalistas católicos sabían que enajenar la independencia del país afectaría su vinculación con la SDN –y su relación con Italia–, y los pondría a merced de un Reich que repudiaba el cristianismo, y no reconocía la autonomía de la Iglesia.

El enfrentamiento fue inevitable. Desde Baviera se incitaba a los austríacos a la revuelta, se conspiraba con ellos, se les proporcionaban recursos para propaganda y agitación, y se organizaban golpes de mano en Austria. La frontera se convirtió en un pasadizo para emisarios, armas y propaganda hacia Austria, y austríacos buscando refugio e instrucciones en Alemania. Ello, enfrentó ambos gobiernos<sup>87</sup>.

En agosto de 1933 una gestión conjunta –Francia, Gran Bretaña e Italia– por Austria ante Berlín fue esterilizada por su filtración a la prensa. En febrero de 1934, una declaración tripartita no tuvo consecuencias.

El 25 de julio de 1934 grupos armados ocuparon el edificio de la radio –anunciando la renuncia del gobierno– y la oficina del canciller. En el enfrentamiento Dollfuss fue asesinado.

El ejército austríaco reocupó la radio y rodeó la Cancillería. Los amotinados se entregaron, pidiendo la presencia del cónsul alemán. Posteriormente, fueron juzgados y ejecutados, dejando establecida la responsabilidad del III° Reich.

Las autoridades alemanas se desvincularon del atentado; los líderes austríacos fueron desplazados, y la representación diplomática cambiada. El vicescanciller, Von Papen fue nombrado embajador en Viena.

Las potencias aliadas también reaccionaron; Mussolini advirtió que Italia defendería la independencia austríaca y movilizó su ejército a la frontera, mientras la prensa italiana acusaba a Berlín. Gran Bretaña y Francia lo apoyaron diplomáticamente.

El agravamiento del mariscal Hindenburg difuminó el asesinato de Dollfuss. Sin embargo, Hitler vio que sus temores por una intervención occidental eran exagerados; ni Gran Bretaña, ni Francia parecían preocuparse por Europa central. Y Mussolini, advirtió que ni Gran Bretaña ni Francia lo habían sostenido plenamente.

### **La reconstitución del ejército alemán**

El año 1934 terminó en una fiebre armamentista mundial<sup>88</sup>, con Gran Bretaña, Francia y Alemania en una situación peculiar. Los anglo-franceses, que estaban rearmando, entendían mantener a Alemania vinculada a alguna fórmula de seguridad colectiva. Alemania,

---

87 En mayo de 1933, el ministro alemán Hans Frank, pronunció conferencias en Austria hasta que fue invitado a abandonar el país. En represalia, Alemania impuso un impuesto a los pasaportes alemanes viajando a Austria, para restringir el turismo. En junio, un grupo venido de Alemania atentó contra el comandante de la guardia cívica tirolesa.

88 Japón consolidaba su dominio en Manchukuo, preludeo a China; Estados Unidos anunciaba fortalecer su marina y aviación; Mussolini reclamaba subordinar la vida de la Nación a las necesidades militares; la URSS reconocía que su ejército había pasado de 600.000 a 900.000 efectivos; Polonia instituyó un servicio militar auxiliar, Suiza prolongaba la duración de su servicio militar, y Checoslovaquia establecía el servicio militar de dos años.

confortada por el plebiscito del Sarre<sup>89</sup>, enfrentaba el dilema de anunciar oficialmente su rearme, sin atraerse represalias por violar el Tratado de Versalles.

El 3 de febrero de 1935 Francia y Gran Bretaña acordaron una declaración fijando las bases para un acuerdo general negociado. Era una invitación a Alemania para unirse al sistema de seguridad colectiva<sup>90</sup>.

El 14 Alemania dio una respuesta conciliadora; aprobó el principio del tratado aéreo, pero rechazó los pactos regionales y manifestó su preferencia por negociaciones bilaterales, invitando a Gran Bretaña. El *Foreign Office* convino una visita del ministro de RR. EE., John Simon para el 6 de marzo.

Sin embargo, el 5 de marzo Londres publicó un “Libro Blanco” sobre la defensa británica, que aumentaba el gasto militar invocando el rearme alemán; coetáneamente, el gobierno francés presentó una ley sobre servicio militar de dos años<sup>91</sup>.

Hitler suspendió la visita –pretextando enfermedad–, y aprovechó la coyuntura; el 10 de marzo, en entrevista a un periodista británico, Hermann Goering anunció que Alemania tendría una fuerza aérea. El mismo día, los agregados militares en Berlín fueron informados que ello ya había ocurrido.

El 15 de marzo de 1935 el parlamento francés aprobó la ley de servicio militar; al día siguiente, Hitler anunció la renuncia unilateral a las restricciones militares del Tratado de Versalles, el fortalecimiento de las fuerzas armadas –creando la *Wehrmacht*<sup>92</sup>–, y el restablecimiento del servicio militar obligatorio.

La reacción internacional fue dispersa. Gran Bretaña protestó la violación del Tratado de Versalles, pero inquirió si Berlín seguía dispuesto a recibir a Simon. Hitler dio su conformidad.

Francia fue más dura. Invitó a los gobiernos de Italia y Gran Bretaña a una reunión, y planteó el tema al Consejo de la SDN.

El 21 de marzo Flandin hizo un enérgico discurso ante el Senado francés, sin mencionar la posibilidad de una guerra. El mismo día, su embajador en Berlín formuló su protesta, pero terminó expresando la disposición a buscar la conciliación. Como la protesta

---

89 El Sarre fue separado de Alemania y confiado a Francia por 15 años tras los cuales habría un plebiscito. Debido a su administración, Sarre se convirtió en refugio de oponentes alemanes, lo que hizo pensar en mantener su estatus particular o anexarse a Francia. Hitler ofreció a Francia no realizar el plebiscito y negociar un régimen económico particular, que París rechazó. El 13 de enero de 1935, 90,8% de los votantes (477.119) optaron por Alemania, 8,8% (46.613) querían mantener su estatus, y 0,4% (2.124) unirse a Francia.

90 Proponía suscribir un pacto oriental y un pacto danubiano de no agresión, tras lo cual se suscribiría una convención de armamentos que reemplazaría al Tratado de Versalles. Ello, se completaría con un acuerdo aeronáutico entre Italia, Alemania, Bélgica, Reino Unido y Francia.

91 Para compensar la caída de natalidad durante la PGM.

92 De 12 cuerpos de ejército y 36 divisiones. La reforma tuvo su corolario el 15 de octubre de 1935, con la reapertura de la Academia de Guerra.

italiana fue formulada en términos similares, Alemania tuvo la certeza que el riesgo había sido acotado.

El 23 de marzo los cancilleres de Francia, Gran Bretaña e Italia convinieron que el viaje de Simon y Eden a Berlín sería informativo, y que luego, Eden visitaría Moscú, Varsovia y Praga.

El 25 y 26 de marzo Simon y Eden se entrevistaron con Hitler y constataron que estaba dispuesto a concluir acuerdos de no agresión, pero no de asistencia mutua; no aceptaba un compromiso de no intervenir en Austria, y no volvería a la SDN. El rearme alemán era consecuencia de las decisiones franco-soviéticas, y el ejército alemán dispondría del mismo material que otros países. Hitler reclamaba que su fuerza aérea fuera equivalente a la fuerza aérea francesa o la británica, y aspiraba a una marina equivalente al 35% del tonelaje de su par británica.

El 11 de abril Gran Bretaña, Francia e Italia se encontraron en Estresa, marcando un momento de solidaridad europea. Los tres países afirmaron su apoyo a la SDN y condenaron a Alemania. El 16 de abril esta misma solidaridad se expuso en el Consejo de la SDN; junto con reiterar la condena a Alemania, se pidió a un comité que precisara las sanciones económicas y financieras.

El 18 de abril los embajadores del Reino Unido e Italia recordaron a la Wilhelmstrasse que sus gobiernos consideraban vigentes las garantías del Pacto de Locarno. La primera quincena de mayo Francia suscribió un Tratado de Consulta y Asistencia Mutua, con la Unión Soviética, negociado desde 1934.

El impacto en Alemania fue considerable. El país estaba aislado y enfrentaba un bloque contrario. Sin embargo, el “Frente de Estresa” era débil; “... estos actos eran tardíos, pues ocurrían un largo mes después del desafío de Hitler. Además, se acomodaban al pasado, pues no exigían la abolición de la ley alemana. Por último, tenían sólo un valor hipotético, pues se referían a un futuro incierto. En este triple aspecto eran característicos de la actitud de las potencias, menos preocupadas, ante cada golpe de fuerza del Tercer Reich, por reprimir la violencia perpetrada que por prevenir la violencia siguiente, mientras que Hitler, por el contrario, encontraba en la ganancia adquirida, una razón para buscar otra”<sup>93</sup>.

El 21 de mayo Hitler pronunció un discurso en el Reichstag en el que, sin renunciar a lo hecho, aludió a un entendimiento y manifestó su deseo de participar en la organización de la seguridad general. Para ello, propuso fijar un límite máximo a los armamentos nacionales; limitar, como había ofrecido, su marina a un tercio de la marina británica; eliminar las armas pesadas ofensivas –dejando a Francia el beneficio de la línea Maginot– definir el concepto de “intervención” antes de acordar la “no-intervención, y suscribir pactos de no agresión con sus vecinos. Advirtió que, aunque creía que el tratado franco-soviético era incompatible con Locarno, Alemania respetaría este tratado, mientras las otras potencias lo hicieran.

Ello generó una brecha en el “Frente de Estresa”; mientras Francia rehusaba negociar el armamento terrestre, Gran Bretaña invitó a Alemania a conversaciones bilaterales sobre

---

93 FRANCOIS-PONCET. Loc. Cit. p. 327.

armamento naval<sup>94</sup>. Hitler aceptó y envió a Von Ribbentrop a Londres con la instrucción de indicar que su oferta (una flota 35% de la británica) era inamovible<sup>95</sup>.

El 4 de junio de 1935 la reunión germano-británica se saldó por la aceptación británica de la propuesta alemana, pese a las reservas francesas. El 18 de junio, el Acuerdo Naval Germano-Británico fue firmado, con lo que la Parte V del Tratado de Versalles quedó superada<sup>96</sup>.

Alemania festejó este éxito, que se consolidaría con la ruptura entre Francia y Gran Bretaña, e Italia, a raíz de Etiopía<sup>97</sup>.

### **La remilitarización de Renania y el fin del Pacto de Locarno**

Levantados los obstáculos militares, restaba la desmilitarización de Renania (ribera izquierda del Rin). Para los nacionalistas alemanes, incluido Hitler, era una servidumbre; sin embargo, no era una imposición de Versalles, sino una cláusula negociada en el Tratado de Locarno.

Hitler no quería solo romper Locarno; buscaba desactivar la idea francesa de extender el acuerdo regional de seguridad a Europa central. Primero se opuso a un “Locarno oriental”, con apoyo de Polonia; posteriormente, cuando la iniciativa decantó en el Tratado de Consulta y Asistencia Mutua franco-soviético, Alemania advirtió la incompatibilidad entre ambos tratados. Tal fue el sentido de su discurso –de 21 de mayo– y del *aide memoire* que la Wilhelmstrasse remitió a Francia el 25.

El 25 de junio Francia respondió insistiendo que ambos tratados –amparados por la SDN– eran compatibles, e invitando a Alemania a unirse al acuerdo franco-soviético. Durante 1935 este debate siguió vivo; a medida que Francia informaba al Reich la tramitación del tratado franco-soviético, Hitler reiteraba su oposición a los estados de Locarno.

El 12 de febrero de 1936 el tratado se presentó a la Cámara de Diputados. El 25 de febrero Flandin defendió la compatibilidad de ambos pactos, y propuso solicitar una opinión a la Corte de La Haya. El 27, por 353 votos contra 164, la Cámara aprobó el texto.

94 El 15 de abril, el gobierno alemán comunicó a los agregados navales extranjeros el programa de construcción naval 1935-1936.

95 Von Ribbentrop fue asesorado por el Agregado Naval japonés en Londres.

96 Francia reaccionó al acuerdo naval, considerando la decisión británica moralmente inadmisibles y jurídicamente insostenible. La respuesta británica insistió en el pragmatismo; la cuestión no era autorizar a Alemania a hacer algo que ya estaba haciendo, se trataba de circunscribir por un acuerdo las consecuencias de una decisión unilateral que ya se había tomado.

97 “La guerra italo-etíope le devolvió la esperanza (a Hitler). Italia entró en conflicto con la SDN, con Inglaterra e incluso con Francia. La coalición se dislocó; la barrera que oponía cayó. El (Hitler) iba a poder proseguir la ejecución de su metódico plan: liberar Alemania de las cadenas que la ataban, restituirle su soberanía plena, antes de pasar a la fase de expansión y de conquista. El desarme del Reich, uno de los pilares del Tratado de Versalles, había terminado. El Reich había recuperado la igualdad de derechos o, más bien, unilateralmente, había logrado la igualdad de hecho en materia militar FRANCOIS-PONCET. Loc. Ci. pp. 331-332.

Mientras tanto, en Berlín, el 21 de febrero Hitler había intentado disuadir la ratificación; en una entrevista a un periodista francés<sup>98</sup> expuso sus prevenciones sobre el tratado franco-soviético, y se explayó en un entendimiento franco-alemán.

Lamentablemente, el artículo fue publicado el 28 de febrero después de la aprobación del tratado<sup>99</sup>. Ello causó sorpresa en el gobierno francés que, pensando que Hitler aceptaba el tratado, solicitó concretar este entendimiento.

El 6 de marzo Hitler reunió a ministros y colaboradores cercanos y anunció que para responder al tratado franco-soviético remilitarizaría Renania. El ministro de Defensa, general Werner von Blomberg, expresó sus dudas pues la inferioridad militar impediría responder una acción francesa<sup>100</sup>. Los ministros de RR. EE. y Hacienda expresaron sus reservas. Hitler desdeñó las advertencias afirmando que Francia no reaccionaría.

El 7 de marzo (sábado) en la mañana, von Neurath comunicó a los embajadores de Reino Unido, Francia, Italia y Bélgica que Alemania denunciaba el Tratado de Locarno y que la *Wehrmacht* estaba reocupando sus cuarteles en la zona desmilitarizada. Asimismo, entregó un *aide memoire* en el que, junto con reiterar sus argumentos, ofrecía negociar una nueva zona desmilitarizada, ahora a ambos lados de la frontera<sup>101</sup>.

Coetáneamente, una fuerza “simbólica”<sup>102</sup> cruzaba el Rin siendo recibida entusiastamente. En la tarde Hitler hizo el anuncio al Reichstag convocando a un plebiscito y a elecciones parlamentarias para el 29 de marzo.

El gabinete francés se reunió el 7 y el 8 cuando acordó una reunión con Italia, Bélgica y Gran Bretaña. Igualmente, considerando la acción alemana hostil, adoptó medidas militares preventivas<sup>103</sup>. A las 14 horas el primer ministro, Albert Sarraut, habló por radio.

En la tarde, Sarraut se reunió con los ministros de guerra, marina y aviación y con el Jefe de Estado Mayor, Maurice Gamelin. Mientras las medidas se estaban ejecutando, los militares advirtieron que otra acción requería la movilización general del ejército, lo que tenía consecuencias psicológicas, y afectaría la debilitada economía francesa.

El 9 de marzo el gobierno británico se diferenció de Francia. En los Comunes, Eden expresó que la ocupación de Renania era un golpe a la intangibilidad de los tratados, pero

---

98 Bertrand de Jouvenel, de la revista *Paris-Midi*.

99 Lo que fue leído como una “trampa” por Hitler, convencido que las autoridades habían postergado su publicación.

100 La *Wehrmacht* estaba cambiando de naturaleza, y adaptando el nuevo material.

101 Asimismo, ofrecía firmar un pacto de no-agresión con Francia y Bélgica por 25 años, completado por un pacto aéreo, bajo garantía anglo-italiana, celebrar acuerdos similares al tratado polaco en Europa central y eventualmente, regresar a Ginebra para tratar sobre colonias, y las reformas de la SDN.

102 19 batallones y 13 baterías, más unidades auxiliares (30.000 efectivos).

103 Activó la línea Maginot, trasladó a la frontera alemana las divisiones norafricanas, suprimió los permisos de tropas del norte y del este de Francia y proclamó la alerta en Francia metropolitana.

que no había razón para creer que la acción alemana supusiera una amenaza de hostilidades<sup>104</sup>. Gran Bretaña, aclaraba, no iba a respaldar a Francia en una senda belicista.

El 10 de marzo, los firmantes de Locarno se reunieron en París; Flandin advirtió que Francia había tomado medidas militares, y requería el apoyo de otros Estados para respetar las cláusulas territoriales de Locarno. Eden instó al gobierno francés a abstenerse de cualquier acción que creara un peligro de guerra. Edward Halifax agregó que el litigio debía resolverse por la negociación, que el gobierno británico estaba dispuesto a asumir una mediación, que algunas propuestas de Hitler debían considerarse, y que había que esperar la reunión del Consejo de la SDN. Los delegados de Bélgica y de Italia estuvieron de acuerdo con la postura británica.

El 12 de marzo Eden pidió a Alemania que mantuviera el carácter simbólico de la reocupación, y se abstuviera de levantar fortificaciones. Hitler aceptó no aumentar sus efectivos en la zona.

El 14 de marzo el Consejo de la SDN se reunió en Londres, bajo presidencia australiana, invitando a Alemania –Hitler envió a Von Ribbentrop–. Flandin acusó a Alemania de violar el orden de Versalles, demandó su condena, y propuso que la Corte de La Haya resolviera la compatibilidad de los tratados franco-soviético y Locarno. Eden insistió en que, aunque la remilitarización de Renania violaba el orden de Versalles, no representaba una amenaza. Afectaba el “poder” de Francia, no su “seguridad”. Grandi recordó que Italia era, a la vez, garante de Locarno y objeto de sanciones, lo que era una contradicción.

El 19 de marzo Von Ribbentrop reiteró que el tratado franco-soviético era incompatible con el de Locarno, y que Alemania había recobrado su soberanía sobre su territorio. Asimismo, repitió sus propuestas para un nuevo orden europeo.

El Consejo declaró que Alemania había violado el Tratado de Versalles, pero no aprobó sanciones. El Presidente terminó la reunión invitando a franceses y alemanes a negociar, lo que Francia vio como una “trampa” británica. Ello, se confirmó en un encuentro anglo-alemán, donde los británicos solicitaron a Alemania conciliar lo que quedaba de Locarno con sus propuestas, y la tranquilizaron sobre la cooperación militar franco-británica.

Alemania había obtenido un triunfo diplomático, y Hitler se había impuesto; sus colaboradores se hicieron más silentes y su influencia disminuyó. La victoria se consolidó el 29 de marzo cuando el pueblo alemán aprobó por un 98,8% (44.462.458 votos) la política exterior y la lista parlamentaria. “... los círculos alemanes de poder interpretaron la remilitarización de Renania como la prueba fehaciente de lo acertado de las concepciones internacionales del nazismo, basadas en la idea de que el empleo decidido de la fuerza podía despejar cualquier obstáculo”<sup>105</sup>.

El 1° de abril acogiendo la solicitud del Consejo de la SDN, Alemania envió un “plan de paz” a los firmantes de Locarno, repitiendo sus ofertas. El 7 de abril Francia respondió

104 Gran Bretaña no quería poner en peligro al acuerdo naval anglo-alemán. Además, el tratado franco-soviético era visto críticamente.

105 PÉREZ Delgado, Tomas. (1995). “Una primavera internacional trágica (I)” en *Studia Zamorensia*, N°2, pp. 159-182, ISSN 0214-736X. p. 163.

reiterando sus argumentos; Gran Bretaña elaboró un cuestionario para precisar los futuros debates. La gestión no tuvo continuidad.

“... tras el 7 de marzo, Europa iniciaba una nueva andadura histórica. El sistema de seguridad colectiva, herido por Japón en Manchuria y por Italia en Etiopía, mostraba claros signos de agotamiento. Con su acción en Renania, Alemania clarificaba el sentido de su retirada de la SDN en 1933 y de su programa de rearme de 1935.

En consecuencia, los estados europeos buscarían en el rearme y en las alianzas militares, como en la preguerra de 1914. Y era lógico, pues habían retornado en el área de los antiguos Imperios Centrales y, con una fuerza extraordinaria, las corrientes autoritarias que habían llevado en su momento a la política de bloques y a la misma guerra”<sup>106</sup>.

### **La consolidación de la coalición revisionista**

El resto de 1936 estuvo determinado por las Olimpiadas, que marcaron un tiempo de distensión, mientras el gobierno alemán y el NSDAP hacían relaciones públicas. “En la historia del régimen nazi, la celebración de los juegos olímpicos de Berlín, en agosto de 1936, marcó un momento importante si no fue la apoteosis de Hitler y del III° Reich... Cansados de las emociones que, como consecuencia de la ocupación de Renania, les habían hecho temer verse de nuevo atrapados en una guerra general, los espíritus se abandonaron con alivio a una sensación de descanso; se dejaron llevar por la impresión que la pesadilla había terminado, por la esperanza de tiempos mejores, y por una paz que no sería amenazada, puesto que Alemania había logrado su propósito de liberarse de las cadenas de Versalles”<sup>107</sup>.

Ello no fue afectado ni por las elecciones francesas<sup>108</sup>, ni por la guerra civil española<sup>109</sup>. Alemania e Italia apoyaron al bando nacional, mientras la URSS sostenía la República. Aunque consolidó el acercamiento entre Italia y Alemania, ello, no afectó el orden de Versalles. Otro tanto ocurrió con el acercamiento nipo-germano, expresado en la firma del *Pacto Antikomintern*.

Luego de las Olimpiadas y del Congreso Anual del Partido, Hitler dio un último paso. El 30 de enero de 1937, ante el Reichstag, retiró la firma alemana del documento que especificaba la responsabilidad del país en la PGM, porque esa firma había sido obtenida por la fuerza de un gobierno impotente. Los artículos 227 a 231 del Tratado de Versalles fueron invalidados.

Esta declaración no levantó protestas.

Durante 1937 Alemania se fortaleció y colaboró con Italia en España, mientras Japón combatía en China. Los acuerdos de Alemania con Italia y con Japón convergieron en un

---

106 Ibid. pp. 164-165.

107 FRANCOIS-PONCET. Loc. Cit. p. 364.

108 El gobierno del Frente Popular francés, asumido en junio de 1936, dio por terminada la cuestión renana.

109 “Si es verdad que la Guerra Civil española de 1936-39 fue la crisis más grave de nuestra Historia, no es menos cierto que el desgarrón que produjo en el sistema internacional fue bastante secundario”. PÉREZ. Op. Cit. p. 159.

texto único, cuando Italia adhirió al *Pacto Antikomintern*, con lo que, el 6 de noviembre, se constituyó un eje italo-germano-japonés<sup>110</sup>.

El día anterior, Hitler reunió a sus ministros de Relaciones Exteriores (Von Neurath) y de Defensa (Von Blomberg), y los comandantes en jefe del Ejército (Von Fritsch), la Marina (Raeder) y la Aviación (Goering). Hitler expuso su visión del mundo, y su proyecto de extenderse hacia el este para conseguir el *Lebensraum* para Alemania, cuyos primeros objetivos serían Austria y Checoslovaquia. Ello, lo enfrentaría a Francia y Gran Bretaña, pero el conflicto esencial sería con la URSS. La guerra debía estallar a más tardar el bienio 1943-1945.

El 4 de febrero de 1938, aprovechando una circunstancia de la vida privada del ministro de Defensa, Hitler hizo una gran reforma; "... un comunicado oficial anunció una serie de medidas muy importantes. En adelante, Hitler ejercería personalmente la comandancia de las fuerzas armadas alemanas, de las cuales era sólo el jefe teórico. El Ministerio de Defensa... era suprimido. En su lugar, se creaba el "Comando superior de las fuerzas armadas", Estado Mayor del Führer cuyo jefe sería el general Keitel... El Mariscal von Blomberg y el general von Fritsch pasaban a retiro... El general von Brauchitsch fue nombrado Comandante en Jefe del Ejército. Goering fue nombrado Mariscal del Reich. 16 generales fueron retirados y 44, así como un gran número de oficiales superiores fueron trasladados...

La diplomacia también mutó. El barón von Neurath dejó de ser Ministro de Relaciones Exteriores..., Joachim von Ribbentrop lo sucedió en la Wilhelmstrasse; Hassel, embajador en Roma, von Durksen, embajador en Tokio, von Papen, embajador en Viena fueron llamados de regreso. En fin, el Ministerio de Economía se fundiría con los servicios del Plan Cuatrienal y reorganizado bajo la dirección de Funk<sup>111</sup>.

Hitler se preparó para los nuevos desafíos<sup>112</sup>.

### **Conclusión: De intereses, conflictos y coaliciones**

Al término de la SGM los vencedores instauraron el orden internacional liberal que, con modificaciones formales y transformaciones estructurales, ha pervivido hasta ahora. Este orden, respaldado en los equilibrios de fuerza de mediados del siglo XX, está sujeto a las tensiones derivadas de guerras en Europa, África, Medio Oriente y Asia.

Este panorama ha hecho pensar que los conflictos existentes pueden converger en una guerra total; una TGM que daría nacimiento a un nuevo orden internacional. En esta

110 "En los años que siguieron, el acercamiento con Berlín se fortaleció hasta desembocar, el 22 de mayo de 1939, en una alianza militar en forma: el "Pacto de Acero". WIEVIORKA. Op. Cit. p. 41.

111 FRANCOIS-PONCET. Loc. Cit. pp. 394-395.

112 "A mediados de diciembre de 1937... Flandin pasó tres días en Berlín. Visitó la capital y tuvo conversaciones con miembros del gobierno del Reich, particularmente Neurath y Goebbels. Se convenció que antes del fin del primer trimestre de 1938, Alemania iba a invadir Austria. El embajador británico, Neville Henderson, era de una opinión contraria.

¡Vamos hacia la paz!, dijo el inglés.

Lo que vivimos en este momento es una vigilia de las armas, dijo el francés, ¡las vísperas de la guerra!

En mi presencia, los dos hombres apostaron quien tendría razón.

El 12 de marzo de 1938, a las 5h30 de la mañana, las tropas alemanas entraban en Alemania. Ibid. p. 391.

perspectiva, varios autores han destacado la similitud entre el escenario actual y el existente antes del desencadenamiento de la SGM, en la década de 1930.

¿Qué lecciones nos permite retener el análisis histórico?

La primera se inspira del adagio “los hombres hacen lo que dicen y dicen lo que piensan”, aplicable también a los Estados. Los Estados orientan sus políticas en función del miedo, la riqueza o el prestigio y lo afirman de manera transparente.

Una segunda lección es que no todo conflicto deriva en una guerra mundial. En algunos casos, los órdenes regionales o el orden global tratan y resuelven las demandas sin poner en riesgo la vigencia de estos órdenes; la guerra del Chaco fue un ejemplo.

Los conflictos generales se desencadenan solo cuando varias potencias relevantes desafían el orden internacional, que no es capaz de resolver dichos desafíos. Para ello se requiere:

1. Que los Estados involucrados sean potencias con impacto global.
2. Que esos Estados asuman, con respecto al orden internacional vigente, posiciones revisionistas, expresadas en conflictos.
3. Que los Estados defensores del orden no puedan disuadir a los revisionistas.
4. Que los revisionistas creen que una acción coordinada, les permitirá superar a las potencias que defienden el orden vigente.

Para la SGM, estos requisitos se cumplieron en 1937. Desde trayectorias diversas, tres potencias relevantes (Alemania, Italia y Japón) entraron en conflicto con el orden de Versalles. Esos conflictos convergieron en un desafío sistémico cuya resolución fue bélica. La acción de los Estados desafiantes se dio a nivel de la estructura del sistema internacional, compuesto por Estados soberanos.

De allí la importancia de 1937; fue un momento doble:

- a. Hasta entonces separadas, las acciones revisionistas convergieron. Japón pretendía forjarse un espacio en Asia, Italia buscaba reconstituir el Imperio en África, y Alemania edificar un Reich en Europa oriental. En este sentido su responsabilidad histórica es clara.
- b. Frente a estas acciones, los defensores del orden de Versalles actuaron con timidez y en orden disperso; ello se acrecentó cuando hubo que responder a acciones revisionistas convergentes<sup>113</sup>. El Reino Unido, Francia y los Estados Unidos

---

113 “¿De dónde viene esta debilidad? Se explica... por un sentimiento que permite entender los acontecimientos de la época, un sentimiento honorable en los pueblos democráticos, y en sus gobiernos; un pacifismo enraizado; la repugnancia a la idea de dejar que Europa se involucre en una guerra general. Un instinto secreto les advierte que esta guerra, si estalla, será terrible; provocará una inmensa destrucción de los valores humanos y pondrá en peligro la civilización occidental. Por tanto, se inclinan a pensar que la salvación de la paz merece sacrificios, incluso dolorosos...”. Ibid. p. 345.

no pudieron o no supieron trascender sus intereses nacionales para asumir la defensa de los incipientes intereses globales.

Estas dos variables determinaron la SGM, y determinarán una eventual TGM.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUD, Gerard. (2023). *Nous étions seuls. Une histoire diplomatique de la France. 1919-1939*. Tallandier, EAN papier: 9791021052888.
- BENOIST-MECHIN Jacques. (1964) *Histoire de l'Armée Allemande*. Éditions Albin Michel, Paris. Tome 4, pp. 180-181.
- D'AURIA, Chiara. (2014). "La política exterior fascista desde el 1922 hasta el 1929: la "Italia de la Entente" en *Intersedes. Revista electrónica de las sedes regionales de la Universidad de Costa Rica*. Vol. XV, N°31. ISSN 2215-2458.
- D'AURIA, Chiara. (2015). "La política exterior fascista desde el 1932 al 1936: de la equidistancia al Eje" en *Anuario CIEP Universidad de Costa Rica*, ISSN: 2215 – 2873, pp. 8-20.
- D'AURIA, Chiara. (2015). "La política exterior fascista del *peso determinante* durante el cargo como Ministro de Dino Grandi (1929-1932)" en *Revista Reflexiones* 94 (1). ISSN 1021-1029/2015 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167745>
- COULONDRE, Robert (2021): *De Staline à Hitler. Mémoires d'un Ambassadeur (1936-1939)*. Perrin, Paris. ISBN: 978-2-262-09487-4
- DENEGRI, Gerardo. (2015). "De la paz a la guerra. El camino hacia la Segunda Guerra Mundial" en *Revista Relaciones Internacionales*. N°48 (Segmento Digital) Instituto de Relaciones Internacionales – U.N.L.P. en: [https://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/cd\\_revista\\_48/historia/Denegri.pdf](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd_revista_48/historia/Denegri.pdf)
- FEDOROVSKI, Vladimir. (2020). *Le phénomène Staline. Du tyran rouge au grand vainqueur de la Seconde Guerre mondiale*, Ediciones Stock, ISBN 978-2-234-08246-5.
- FERRECO-TURRION, Ruth. (2023). "La geopolítica que nunca se fue: actualidad de Tucídides" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°135, p. 247-259. Diciembre 2023 ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – [www.cidob.org](http://www.cidob.org)
- FETJÖ, Francois. (1988). *Requiem pour un Empire Défunt. Histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie*. Lieu Commun, Paris.
- FRANCOIS-PONCET, André (2018): *Souvenirs d'une Ambassade à Berlin. Septembre 1931 – octobre 1938*, Éditions Perrin, Paris, ISBN: 978-2-262-07447-0.
- GARCÍA-PÉREZ, Rafael. (1995). "El proyecto continental del Tercer Reich" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. N°87. Enero-Marzo 1995, pp. 259-283.
- HARARI, YUVAL (2018). *21 Leçons pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Éditions Albin Michel, ISBN: 978-2-253-10747-7.
- KORINMAN, Michel. (1990). *Quand l'Allemagne pensait le monde. Grandeur et décadence d'une géopolitique*. Fayard, Paris.
- LE MOAL, Frédéric. (2018). *Histoire du Fascisme*, Perrin, Paris, EAN : 9782262051471.

- MITTER, Rana. (2000). *The Manchurian Myth: Nationalism, Resistance, and Collaboration in Modern China*, University of California Press, Berkeley.
- NIETZSCHE, Friedrich (2011). *Ecce homo. Cómo se llega a ser lo que se es*. Alianza Editorial, Madrid, ISBN-10: 8420653551.
- PÉREZ Delgado, Tomás. (1995). “Una primavera internacional trágica (I)” en *Studia Zamorensia*, N°2, pp. 159-182, ISSN 0214-736X.
- QUICHON-CAUDAL, Anne. (2023). *Avant Mein Kampf. Les années de formation d'Adolf Hitler*. CNRS Editions, EAN 9782271130624.
- ROI, Michael. (1996). *Sir Robert Vansittart, the global balance of power and Nazi Germany 1934-1937*, tesis de grado de Doctor en Filosofía, por el Departamento de Historia de la Universidad de Toronto.
- ROUX, Georges .(1961). *La chute de Mussolini*, HISTORIA, Paris, ASIN: B005KGZMF2.
- SANHUEZA Carvajal, Raúl Andrés. (2021). “Estructura y personaje. Robert Vansittart, Subsecretario de Estado Permanente del Foreign Office (1930 - 1937)”, en *Revista Política y Estrategia* N°138. 2021. pp. 47-82. DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v1i138.954>
- SANHUEZA Carvajal, Raúl Andrés. (2020). “El síndrome del mandarín (desventuras de un embajador británico)” en *Muuch' xiimbal. Caminemos juntos*, N°10, enero de 2020, en <http://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/1640>
- SCHMIDT, Paul-Otto. (2918). *Sur la scène internationale avec Hitler*. Perrin. ISBN: 978-2-262-07508-8.
- SERRA, Maurizio. (2021). *Le mystère Mussolini*. Perrin, EAN : 9782262081713.
- SOUTOU, Georges-Henri. (2021). *¡Europa! Les projets européens de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste*. Taillandier. EAN papel: 9791021050235
- STEHLIN, Paul. (1964). *Témoignage pour l'histoire*. Robert Laffont, Paris.
- TANSILL, Charles. (1971). *Back Door to War. The Roosevelt Foreign Policy 1933-1941*. Greenwood Press, Publishers, Westport, Connecticut.
- VEDRINE, Hubert. (2024). Ed. *Grands Diplomates. Les maîtres des relations internationales de Mazarin à nos jours*, Éditions PERRIN, EAN 9782262101398.
- VERGARA Navarrete, Álvaro. (2021). “Tucídides. Desastres de la guerra” (Traducción, introducción y notas de Roberto Torretti). *Cuadernos de historia (Santiago)*, (54), 414-416. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-12432021000100414>
- WIEVIORKA, Olivier. (2023). *Histoire totale de la Seconde Guerre Mondiale*, Éditions PERRIN, EAN 9782262079932.



## ¿CÓMO ABORDAR LA PLANIFICACIÓN BASADA EN CAPACIDADES EN LA INTEGRACIÓN DE LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA EN TIEMPOS DE LIMITACIONES DE RECURSOS EN BRASIL? ∞

LUIZ ROBERTO NASCIMENTO•

### PRESENTACIÓN

*Este artículo fue desarrollado a partir de una larga experiencia profesional y académica, con énfasis en presentaciones virtuales y visitas técnicas durante CGERD/FIESP&ESG-2021, presentaciones virtuales durante CEPD/ESD-2022 y presentaciones presenciales durante la Pasantía de Simulación de Desarrollo de Fuerzas en ESD-Escuela Superior de Defensa-2022, que fue impartido por profesores de ESD, así como oficiales de la Reserva de las Fuerzas Armadas de los EE. UU. y consultores civiles de los EE. UU. y ex-Viceministra de Defensa de Colombia. Se presentará la investigación bibliográfica que sustentó los puntos aquí expuestos, además de captar las opiniones de militares y civiles que opinaron desde EE. UU., América Latina y Europa, así como artículos científicos de militares y civiles brasileños, con diferencial académico y conceptual en la experiencia empresarial al presentar una propuesta de Planificación de la Defensa Nacional-2035/2040, así como la opinión de altos mandos del Activo y Reserva de las Fuerzas Singulares, así como un coronel de la Policía Militar del Estado de S. Paulo, que respondió sobre: 1-PBC-Planificación Basada en Capacidades; 2-Gestión de Riesgos y Sostenibilidad Económico-Financiera del BID-Base Industrial de Defensa; y 3-Restricciones Presupuestarias.*

**Palabras clave:** *Planificación Estratégica; Planificación Basada en Capacidades; BID; Triple Hélice; Desarrollo Nacional.*

- 
- Licenciatura en Administración (UniCapital-1976) Especialista en Finanzas (ICES/UFMG-1982/1993) ADESG/BH-1985, CEGERD/ESG-2021, CEPD/ESD-2022 Profesor de Finanzas y Contabilidad desde 1986 y MBA desde 2007 Profesor Invitado MBA da ENS-Escola de Negócios e Seguros de 2018/2023 [luizroberto@rngestaoempresarial.com.br](mailto:luizroberto@rngestaoempresarial.com.br) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1923-4408>

∞ Fecha de recepción: 260824 - Fecha de aceptación: 101224.

## HOW TO ADDRESS CAPABILITY-BASED PLANNING IN THE INTEGRATION OF THE INDUSTRIAL DEFENSE BASE IN TIMES OF RESOURCE CONSTRAINTS IN BRAZIL?

### PRESENTATION

*This article was developed from a long professional and academic experience, with emphasis on virtual presentations and technical visits during CGERD/FIESP&ESG-2021, virtual presentations during CEPD/ESD-2022 and in-person presentations during the Force Development Simulation Internship at ESD=Escola Superior de Defesa-2022, which was taught by ESD faculty, as well as U.S. Armed Forces Reserve officers and U.S. civilian consultants and former Colombian Vice Minister of Defense. The bibliographic research that supported the points presented here will be demonstrated, in addition to capturing the opinions of military and civilians who gave their opinion from the US, Latin America and Europe, as well as several scientific articles by Brazilian military and civilians, with academic differential and conceptual in the business experience when I'll present my proposal for National Defense Planning-2035/2040, as well as the opinion of senior commanders of the Active and Reserve of the Singular Forces, as well as a Colonel of the Military Police of the State of S.Paulo, responding about: 1-CBP-Capabilities-Based Planning; 2-Risk Management and Economic-Financial Sustainability of the IDB-Industrial Defense Base; and 3-Budget Restrictions.*

**Key words:** Strategic Planning; Capacibilities Based Planning; IDB; Triple Helix; National Development.

## COMO ABORDAR O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NA INTEGRAÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA EM TEMPOS DE LIMITAÇÕES DE RECURSOS NO BRASIL?

### APRESENTAÇÃO

*Este artigo foi desenvolvido a partir de uma longa experiência profissional e acadêmica, com destaque para apresentações virtuais e visitas técnicas durante o CGERD/FIESP&ESG-2021, apresentações virtuais durante o CEPD/ESD-2022 e apresentações presenciais durante o Estágio de Simulação de Desenvolvimento de Forças desenvolvido pela ESD-Escola Superior de Defesa-2022, que foi ministrado por professores da ESD, além de oficiais da Reserva das Forças Armadas dos EUA e con-*

*sultores civis dos EUA e ex-vice-ministra da Defesa da Colômbia. Serão apresentadas as pesquisas bibliográficas que embasaram os pontos aqui apresentados, além de captar as opiniões de militares e civis que opinaram dos EUA, da América Latina e da Europa, bem como diversos artigos científicos de militares e civis brasileiros, com formação acadêmica e conceitual na experiência empresarial ao apresentar minha proposta de Planejamento de Defesa Nacional-2035/2040, bem como a opinião de comandantes superiores da Ativa e da Reserva das Forças Singulares, bem como de um Coronel da Polícia Militar do Estado de S.Paulo, que respondeu sobre: 1-PBC-Planejamento Baseado em Capacidades; 2-Gestão de Riscos e Sustentabilidade Econômico-Financeira da Base Industrial de Defesa-BID; e 3-Restrições Orçamentárias.*

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico; Planejamento Baseado em Capacidades; BID; Tríplice Hélice; Desenvolvimento Nacional.

## 1. Introdução

El objetivo de este trabajo es presentar una contextualización a partir de los aspectos de Gestión de Riesgos de la Base Industrial de Defensa-BID y sus efectos en la Economía de Defensa, contextualizando la posibilidad de reindustrialización brasileña, donde podemos observar en Brasil<sup>1</sup> que son 40 Empresas ED-Defensa y 194 EED-Empresas de Defensa Estratégica, además de cientos de otras empresas brasileñas que están en la cadena productiva de estas registradas en el Ministerio de Defensa para suministrar cada una de las Fuerzas (Ejército, Armada y Aérea) y otros órganos de Seguridad Pública en Brasil, así como de doble aplicación (Militar y Civil), no solo para el abastecimiento interno sino también para la exportación de excedentes, generando empleo y promoviendo el Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Conozcamos los ODN-Objetivos de la Defensa Nacional brasileños:

I. Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial; II-Asegurar la capacidad de la Defensa para cumplir las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas; III-Promover la autonomía tecnológica y productiva en el área de defensa; IV-Preservar la cohesión y unidad nacional; V-Salvaguardar a las personas, bienes, recursos e intereses nacionales ubicados en el exterior; VI-Ampliar la participación de la sociedad brasileña en asuntos de Defensa Nacional; VII-Contribuir a la estabilidad regional y a la paz y seguridad internacionales. VIII-Aumentar la proyección de Brasil en el concierto de las Naciones y su inserción en los procesos de toma de decisiones internacionales<sup>2</sup>.

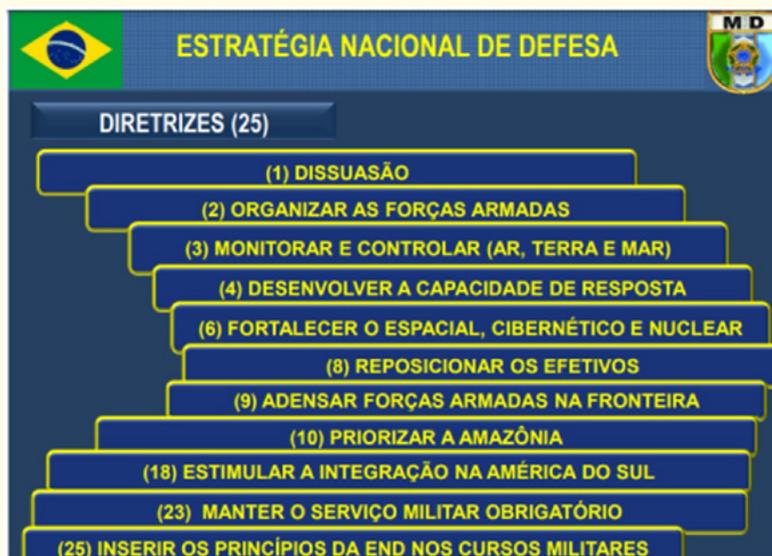
---

1 BRASIL. Lista de Produtos (PRODE/PED) das Empresas. 2024. Disponible en: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/produtos-de-defesa>. Acceso en: 20 ago. 2024.

2 BRASIL. Política Nacional de Defesa: Estratégia Nacional de Defesa. 2020. Proposta enviada ao Congresso Nacional em 22/jul/2020. p. 25. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.

En este contexto, se estima apropiado observar el trabajo de Kollias, Paleologou, Tzeremes y Tzeremes<sup>3</sup>, que presenta un crecimiento por encima del desempeño en relación con el promedio mundial del porcentaje del PIB-Producto Interno Bruto de 1961-2014 (Tasa de crecimiento de cada país, gasto menos el promedio mundial).

Es importante resaltar el contexto de tratar a Brasil como pacífico y la sociedad brasileña, en general, cuestiona el gasto militar en las Fuerzas Armadas y Defensa. Sin embargo, es necesario un amplio debate para comprender las dimensiones continentales del país, las dificultades de ocupación económica y sostenible de la Amazonía Verde, las fronteras inhóspitas y vulnerables y los 5,7 miles de kilómetros cuadrados para preservar la Amazonía Azul, que contiene fauna y flora y los minerales nobles no solo en el fondo del océano Atlántico bajo control brasileño, sino también en las islas, plataformas petroleras, fauna, flora, innumerables e incommensurables minerales, cables de comunicación submarinos. Por lo tanto, se considera oportuno abordar los principales lineamientos de la Estrategia de Defensa Nacional, de acuerdo a lo señalado por Souza<sup>4</sup>:



Fuente: Souza<sup>5</sup>.

3 KOLLIAS, Christos; PALEOLOGOU, Suzanna-Maria; TZEREMES, Panayiotis; TZEREMES, Nickolaos. Defense Expenditure and Economic growth in Latin American Countries: evidence from linear and nonlinear causality tests. *Latin American Economic Review*, California, v. 2, n. 26, pp. 1-25, 9 feb. 2017. Mensual. Disponible en: <https://latinaer.springeropen.com/track/pdf/10.1007/s40503-017-0039-4.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

4 SOUZA, César Augusto Nardi de. A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). 2013. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2013/abril/24-04-2013-politica-de-defesa-nacional-pdn-a-estrategia-nacional-de-defesa-end-e-o-livro-branco-de-defesa-nacional-lbdn/apresentacoes/pdn-end-general-nardi>. Acceso en: 21 oct. 2024.

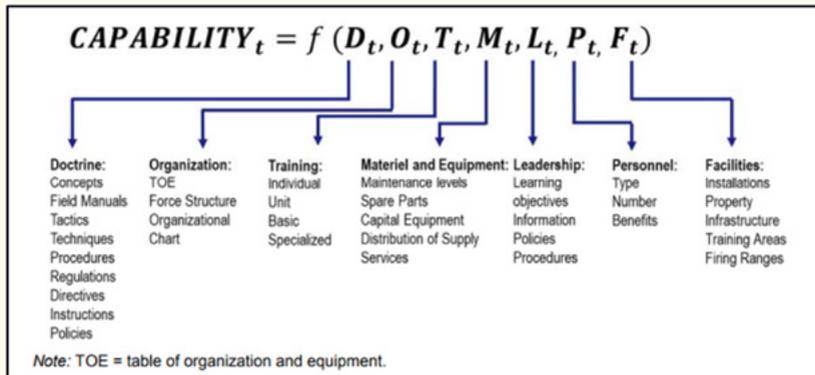
5 Ibid. p. 35, il.

Durante las clases virtuales del CEPD-Curso de Extensión en Economía y Política de Defensa, promovido por ESD-16/ago a 01/sept/2022, se presentó el Ciclo de Políticas Públicas Brasileñas, en un contexto en el que el presupuesto, que se incluyen restricciones a las que está sujeta la Defensa Nacional, que requieren una sensibilización de los miembros del Congreso Nacional y una posición de la sociedad brasileña sobre este tema de suma importancia en la determinación de prioridades de los tres poderes de la República.



Fuente: Notas de clase CEPD/ESD-2022<sup>6</sup>.

Para adaptar los conceptos de PBC al aspecto doctrinal brasileño, es importante tener en cuenta el trabajo de Taliaferro que incorpora la sigla DOTMLPF utilizada en las Fuerzas Armadas de Colombia, de la siguiente manera:



Fuente: Taliaferro<sup>7</sup>.

- 6 SILVA, Peterson Ferreira da. Planejamento Baseado em Capacidade (PBC) no Quadro de Desenvolvimento de Força: Experiências Internacionais. 23 ago.2022. 15p. Notas de Clase. CEPD/2022. (Nota del autor: fuente corresponde a apuntes en el aula, no siendo publicado en Internet).
- 7 TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Paul and HINKLE, Wade. Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions. A Guide to Capability-Based Planning (CBP). 2019. p. 7, il. IDA Document NS D-10369. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1122378.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

También es importante considerar lo presentado en la clase de Silva<sup>8</sup>, al adaptar el trabajo de Taliaferro<sup>9</sup>, como se muestra a continuación:



Fuente: Silva<sup>10</sup>.

## 2. Problema de investigación

De acuerdo con el ensayo del general Salcedo<sup>11</sup>, que en el capítulo 7 aborda la visión peruana de la Planificación Basada en Capacidades, citando a Puig<sup>12</sup>, destaca la evolución en la planificación militar. Anteriormente, los líderes se enfocaban en identificar amenazas conocidas y diseñar fuerzas militares en función de escenarios predecibles. Sin embargo, la globalización y la era de la información han cambiado las amenazas, haciéndolas más impredecibles y desafiando los conceptos tradicionales de defensa. Después de la caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría, los Estados europeos comenzaron a cuestionar sus estruc-

8 SILVA, Peterson Ferreira da. Loc. Cit.

9 TALIAFERRO, Aaron C.et. al. Opc. Cit. p. 11.

10 SILVA, Peterson Ferreira da. Loc. Cit.

11 SALCEDO, César Augusto Astudillo. Un Ensayo sobre la Seguridad y la Defensa en el Perú, Nuevas Amenazas, Nuevos Roles. 2017. 166p. Ensayo — Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas-Perú, Lima, 2017. Disponible en: <https://www.esfaa.edu.pe/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ENSAYO-SEGURIDAD-DE-FENSA.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

12 PUIG Morales, Mario. Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. En: Anuario de los Cuadernos de Trabajo ANEPE. N° 15, pp.63-77. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Cuaderno-de-Traabajo-2015.pdf> Acceso: 7 nov.2024.

turas y misiones militares, lo que llevó a la adopción de la “Planificación por Capacidades”. Este nuevo enfoque busca equilibrar los objetivos de defensa con los recursos disponibles, permitiendo una mayor flexibilidad en la planificación de la defensa nacional.

El problema de investigación radica en la dificultad para implementar la Planificación Basada en Capacidades (PBC) en la integración de la BID en Brasil y América Latina, especialmente en contextos de limitaciones significativas de recursos económicos y tecnológicos. Así, de acuerdo con Freitas:

Brasil tiene la mayor Base Industrial de Defensa en la región, produciendo desde insumos básicos hasta complejos sistemas de armas. Proyectos como el Programa de Desarrollo de Submarinos (PROSUB) y sistemas de vigilancia como SIVAM y SISFRON son ejemplos de alta tecnología. Estos sistemas también se comparten con países vecinos. Sin embargo, el país enfrenta un proceso de desnacionalización que amenaza la ejecución de proyectos estratégicos de las Fuerzas Armadas, debido al desmantelamiento de empresas clave en el sector<sup>13</sup>.

Ante la falta de políticas públicas de apoyo en el sector, en 2005, el Ministerio de Defensa de Brasil aprobó la Política Nacional de la Industria de Defensa (PNID). Esta política define la BID y sus productos, con el objetivo general de fortalecer la BID. Entre los objetivos específicos destacan: la concienciación sobre la importancia de una BID fuerte, la reducción de la dependencia externa de productos estratégicos de defensa, la disminución de la carga tributaria, y la mejora de la calidad tecnológica y competitividad de los productos. Además, se busca expandir las exportaciones y mejorar la capacidad de movilización industrial. Para implementar la PNID, las acciones estratégicas deben priorizar la preservación de la industria existente y evitar la competencia entre empresas públicas y privadas<sup>14</sup>.

El modelo de la OTAN es de carácter genérico y abarca las diversas etapas y procedimientos que los países deben adoptar para implementar la Planificación Basada en Capacidades (PBC). Esto incluye la consideración de aspectos estratégicos, capacidades necesarias, marco presupuestario y la importancia de la decisión política en la definición de los objetivos estratégicos. Por otro lado, el modelo de la UE se enfoca en orientar a los países en los principios, etapas y procesos para avanzar hacia la PBC. A través de la Agencia Europea de Defensa y en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, la UE apoya a sus miembros en el desarrollo de planes nacionales, equilibrando ambiciones con recursos,

---

13 FREITAS, Patrícia. A indústria de defesa na grande estratégia brasileira: Integração regional e desenvolvimento. 2018. p. 70. Dissertação de Mestrado — UNILA, Foz do Iguaçu, 2018. Disponible en: <https://dspace.unila.edu.br/server/api/core/bitstreams/57f2f7a9-b6b6-4255-b6cb-3bbd0da96d2c/content>. Acceso en: 21 oct. 2024. (traducción libre del autor).

14 SOUZA, Rodolfo Gabriel de. Crise e retomada da indústria de defesa. 2018. p. 83. TCC — UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, Santana do Livramento, 2018. Disponible en: <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/3772/1/Rodolfo%20Gabriel%20de%20Souza.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

priorizando asignaciones, y fomentando el desarrollo de la industria de defensa y aspectos tecnológicos<sup>15</sup>.

Para observar la concesión peruana de Planificación Basada en Capacidades, se presenta la visión del director de la Escuela de Infantería del Ejército, sobre la metodología “De Conceptos a Capacidades”, desarrollada por el equipo de planificadores del PTI del Ejército para diseñar la fuerza al 2034. Esta metodología de seis fases responde a preguntas estratégicas claves. La Fase 1 identifica los problemas públicos futuros basándose en escenarios prospectivos y amenazas. La Fase 2 define las responsabilidades estratégicas actuales y futuras. En la Fase 3, se establece el “Concepto Fundamental de Empleo”. La Fase 4 determina la fuerza y capacidades necesarias, mientras que la Fase 5 identifica las brechas a cerrar. Finalmente, la Fase 6 propone cómo cerrar esas brechas<sup>16</sup>.

A continuación se presenta la propuesta del director de la Escuela de Infantería del Ejército del Perú demostrando cada fase:



Fuente: Benavides<sup>17</sup>.

El proyecto H-XBR (Helicóptero que involucra a la Armada de Brasil, el Ejército de Brasil y la Fuerza Aérea de Brasil) tiene como objetivo la industrialización y el suministro

15 ÁLVAREZ Fuentes, Gonzalo; FIGUEROA Sepúlveda, Margarita. América Latina y el Desafío de la Planificación Basada en Capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, v. 14, n. 1, pp. 119-136, 2019. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/927/92762989008/html/>. Acceso en: 21 oct. 2024.

16 BENAVIDES, Ricardo A. El planeamiento basado en capacidades y efectos y su adaptación en el proceso de transformación del ejército. Military Review, v. 1, n. 1, p. 4. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/Spanish/OLE-Benavides.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

17 Ibid. p. 5.

de cincuenta helicópteros de tamaño mediano para uso general. El PROSUB (Programa de desarrollo submarino) incluye la construcción de cuatro submarinos convencionales, uno con propulsión nuclear, y varias instalaciones asociadas. El PFCT (Programa de Fragatas da Clase Tamandaré) busca construir cuatro barcos escolta tecnológicamente avanzados en astilleros nacionales.

El PROSUB, iniciado en 1979, va más allá de un proyecto aislado, al centrarse en el dominio completo del ciclo del combustible nuclear. La colaboración con Francia excluye el intercambio de conocimientos en tecnología nuclear, desarrollada internamente por la Marina de Brasil. Ambos proyectos, H-XBR y PROSUB, incluyen contratos con compensaciones tecnológicas y requisitos de contenido local, priorizando la reducción de la dependencia externa y el fortalecimiento de la industria nacional. No obstante, el TCU (Tribunal de Cuentas de la Unión) señaló que los plazos para la transferencia de tecnología fueron insuficientes, requiriendo ajustes para mitigar riesgos en la ejecución<sup>18</sup>.

La planificación presupuestaria está sujeta a incertidumbres, especialmente en proyectos de defensa debido a su largo plazo de ejecución. El desempeño económico del Estado influye en la capacidad del gobierno para asignar recursos de manera regular y estable en defensa. Por ejemplo, el LBDN (Libro Blando de la Defensa Nacional) asume que el crecimiento económico será similar al de años recientes, pero la guerra entre Rusia y Ucrania muestra la volatilidad del escenario macroeconómico, afectando la ejecución de proyectos costosos a largo plazo. La irregularidad en los desembolsos puede reducir lo planeado, afectar el pago de compromisos contractuales y retrasar proyectos, como ocurrió con la corbeta Barroso y el submarino Tikuna. Incluso, con el presupuesto anual aprobado, las incertidumbres fiscales pueden impactar la planificación a corto plazo. El Gobierno utiliza el RARDP (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, en portugués) para monitorear el cumplimiento de metas de recaudación y puede imponer limitaciones financieras si la recaudación estimada no cubre los objetivos establecidos<sup>19</sup>.

Debido a la importancia de la cohesión e integración de las fuerzas armadas de América Latina, hay que observar la entrevista que aborda la lucha contra las milicias y el narcotráfico publicada en Cook<sup>20</sup>, en palabras del ministro de Defensa Nacional del Ecuador, general de brigada (r) Luis Lara Jaramillo, que cuenta con 38 años de experiencia militar, incluyendo roles clave como comandante de operaciones especiales y jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Desde su nombramiento en 2022, busca dotar a las Fuerzas Armadas de recursos tecnológicos y humanos para garantizar la seguridad del país, enfocándose en la defensa de la soberanía y el apoyo a la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Lara ha iniciado un proceso de modernización de las políticas de defensa, adaptando un Plan Estratégico 2040 que responde a la creciente vio-

---

18 MATHEUS, Alexandre Soares. OBTENÇÃO DE DEFESA E A EVOLUÇÃO DA BASE INDUSTRIAL NOS EUA: possibilidades para o Brasil a partir do fluxo de recursos críticos. 2022. 108 p. Tesis de Ciencias Políticas y Estrategias Militares—ESCOLA DE GUERRA NAVAL, Rio de Janeiro, 2022. pp. 53-54. Disponible en: <https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/CPem%20037.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

19 Ibid. pp. 57-59.

20 COOK, Geraldine. Nova abordagem estratégica para a defesa do Equador. 2022. Postado en 26/sept/2022. Disponible en: <https://diálogo-americas.com/pt-br/articles/nova-abordagem-estrategica-para-a-defesa-do-equador/>. Acceso en: 21 oct. 2024.

lencia provocada por mafias criminales. La propuesta incluye el uso de unidades conjuntas flexibles y una cultura de defensa que fortalezca la identidad nacional.

La creación de Fuerzas-Tarea Conjuntas permite una respuesta rápida a la criminalidad, aunque su intervención requiere reformas legales para su continuidad. El Ecuador colabora activamente con países vecinos en temas de seguridad, facilitando el intercambio de información y operaciones conjuntas. Además, mantiene una relación de cooperación con Estados Unidos, reestablecida en 2018, que incluye capacitación y apoyo logístico. Por último, el país ha firmado acuerdos para combatir la pesca ilegal en el océano, destacando su compromiso con la protección de recursos marinos y la preservación de áreas como las Islas Galápagos.

Es posible observar los cuatro puntos clave sobre la base industrial de defensa brasileña, los cuales son especialmente importantes para el análisis. Primero, entre 2000 y 2010, Colombia, Ecuador y Chile fueron los principales compradores de bienes de defensa de Brasil, representando el 48% de las exportaciones del sector, lo que destaca la importancia del entorno estratégico regional para la expansión industrial bélica. Segundo, la cadena productiva brasileña está mayoritariamente internalizada y no conectada a la cadena de suministro global, lo que revela un potencial inexplorado para la integración industrial regional. Tercero, solo el 30% de los bienes adquiridos son de origen extranjero, lo que muestra la autonomía de la BID brasileña y su capacidad para liderar la producción industrial regional. Por último, la ABIMDE-Asociación Brasileña de Industrias de Materiales de Defensa y Seguridad, reportó que las empresas asociadas generaron ingresos de aproximadamente 4 mil millones de dólares en 2013, subrayando la relevancia económica del sector<sup>21</sup>.

El Presidente de los Estados Unidos puede no tener la capacidad de retirar al país del Tratado de Washington, pero posee el poder ejecutivo para paralizar la OTAN y debilitar su credibilidad. Esta nueva situación exige que los aliados europeos desarrollen la capacidad de enfrentar una agresión rusa sin depender de la intervención militar estadounidense. En este contexto, deben tomar decisiones para garantizar, dentro del marco de la OTAN, las capacidades militares necesarias para derrotar una agresión rusa y, dentro de la Unión Europea, asegurar los recursos financieros para reconstruir sus industrias de defensa.

Durante treinta años, los Estados europeos miembros de la OTAN y la UE han desvalorizado sus políticas de seguridad, reduciendo inversiones en defensa y transformando sus fuerzas armadas en “ejércitos bonsái”. Ahora, ante la amenaza rusa, líderes en Gran Bretaña, Francia y Alemania reconocen públicamente los riesgos de una nueva guerra en Europa y deben responder decisivamente. Los cambios en la estrategia de Estados Unidos hacen urgente una respuesta europea, ya que la excesiva dependencia de las garantías de defensa norteamericanas ha sido criticada por Estados Unidos con razón.

---

21 SILVA, João Pedro Lisboa. O conselho de defesa sul-americano e a base industrial de defesa: um estudo acerca da integração em defesa sob a perspectiva dos complexos regionais de segurança. 2024. p. 107 TCC — UFRGS, Porto Alegre, 2024. Disponible en: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/275812/001205655.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en: 21 ago. 2024.

### 3. ¿A qué se debería este o estos problemas?

La hipótesis principal es que las limitaciones de recursos económicos y tecnológicos están obstaculizando la implementación efectiva de la PBC en la integración de la BID en Brasil y América Latina. Es decir, se presupone que la falta de recursos adecuados y la tecnología necesaria impiden la correcta identificación, desarrollo y mantenimiento de las capacidades críticas de defensa.

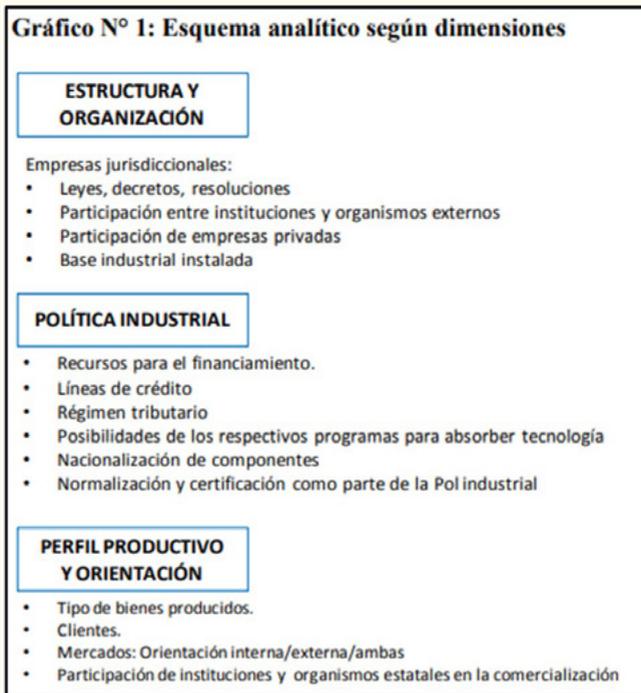
Es relevante la presentación de Ponte<sup>22</sup> durante el IX Encuentro Nacional de la ABED-Asociación Brasileña de Estudios de Defensa, con el siguiente resumen:

Entre 2003-2015, Argentina y Brasil han establecido entre los objetivos prioritarios de su política de Defensa la necesidad de reactivación de la industria de defensa. El punto es la relevancia asignada en lo discursivo y en los documentos oficiales al Estado como promotor de las actividades industriales y científico tecnológicas en asociación con el sector privado. Sin embargo, al igual que ocurrió durante los momentos de auge y caída de las industrias militares a lo largo del siglo XX, se advierten patrones o esquemas de industrialización heterogéneos en la etapa actual. El objetivo del *paper* es desagregar las dimensiones centrales que configuran un modelo de desarrollo industrial en defensa: a) la estructura y organización del sector, b) las políticas públicas, y c) el perfil productivo y orientación al mercado. Sobre esta base esbozar una forma de aproximación al estudio de esta temática. Asimismo, el argumento detalla la forma en la cual los objetivos y la estrategia de industrialización de un país; su estrategia de inserción internacional y el grado de articulación interagencial condicionan la forma que adopta ese modelo.

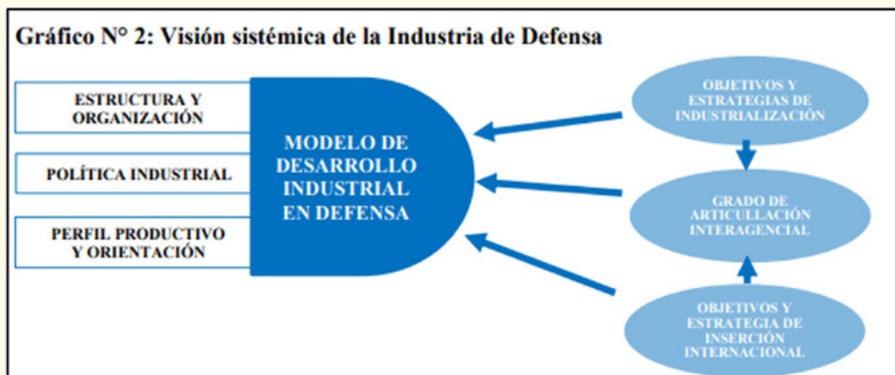
Con énfasis en los siguientes gráficos:

---

22 PONTE, Aureliano da. Modelos De Gestión Industrial En Defensa: Aportes Para Un Enfoque Sistémico. In: IX Encuentro Nacional de la ABED-Asociación Brasileña de Estudios de Defensa. Florianópolis: UFSC, 2016. pp. 1-17. Disponible en: [https://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465915175\\_ARQUIVO\\_daPONTE\\_Aureliano\\_2016\\_AT1\\_MODELOSDEGESTIONINDUSTRIALENDEFENSA.pdf](https://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465915175_ARQUIVO_daPONTE_Aureliano_2016_AT1_MODELOSDEGESTIONINDUSTRIALENDEFENSA.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.



Fuente: Ponte.<sup>23</sup>



Fuente: Ponte.<sup>24</sup>

En relación con la visión de Queirolo<sup>25</sup>, que aborda que la humanidad ha avanzado a través de revoluciones industriales, y actualmente se encuentra en la cuarta Revolución

23 Ibid. p. 13.

24 Ibid. p. 11.

25 QUEIROLO Pellerano, Fulvio. La Tecnología Militar Como Motor De Desarrollo: Una Fórmula Postergada. In: CONFERÊNCIA DE DIREITOS DOS COLÉGIOS DE DEFESA IBERO-AMERICANOS, 2022, Rio de Janeiro. Conferência de Direitos dos Colégios de Defesa Ibero-Americanos. Rio de Janeiro: ESG, 2022. pp. 61-92. Disponible en: <https://www.gov.br/esg/pt-br/composicao/editora/ciberseguranca-inteligencia-artificial-e-novas-tecnologias-na-area-de-defesa.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

Industrial (4RI). La fórmula Investigación + Desarrollo + Innovación (I + D + i) ha sido clave para el progreso global.

Las revoluciones han transformado estructuras organizacionales en seguridad y defensa, así como modelos económicos, sociales y laborales. La tecnología militar ha generado valor al abordar problemas de seguridad y bélicos y facilitar la transferencia de conocimientos aplicados.

El objetivo del trabajo es evaluar la importancia del desarrollo tecnológico militar para los Estados, especialmente en los países latinoamericanos, y analizar los factores que afectan la capacidad militar, tanto positiva como negativamente, a partir del gasto en I + D + i.

Finaliza presentando el Anexo con el gasto en I + D + i de 2000-2015 y 2016-2030 en los países destacados de América Latina.

PAIS	2000-2015	2016-2030
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto y desarrollo:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- C.Conjunto Ciberdefensa</li> <li>- UAVs</li> <li>- Pampa III/GT</li> <li>- Sistemas comunicaciones satelitales</li> </ul> </li> <li>• Adquisición de HE Bell 412</li> <li>• Mantenimiento y Modernización:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataformas aéreas (C-130-Tucano-A4, Pampa I/II.</li> <li>- Misiles</li> <li>- Plataformas terrestres (TA-M2C)</li> <li>- Plataformas navales (submarinos, rompehielos)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- HE Sea King, Bell 412, radares RPA200M, camiones,</li> </ul> </li> <li>• Modernización:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- TAM2C, Corbetas</li> </ul> </li> <li>• Proyecto cofabricación blindados</li> <li>• Desarrollo avión IA-100B</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Articulación y Equipamiento (PAED, 2012 - 2031)</li> <li>• Desarrollo de proyectos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de submarinos Scorpene modificados (S-BR)</li> <li>- Construcción de avión de reemplazo de C-130 "Hércules" por KC-390 "Millennium"</li> <li>- Desarrollo UAV "Atobá"</li> <li>- Proyecto y desarrollo de Centro de Defensa Cibernética</li> </ul> </li> <li>• Modernización de carros de combate (M-60, Leopard 1A 1, M113, Urutu, Cacavel)</li> <li>• Actualización de sistemas de defensa A.A.</li> <li>• Adquisición de misiles y cohetes</li> <li>• Actualización de tecnología de aviones F-5, KC-130, C-95, P-95, P-3.</li> <li>• Proyecto de adquisición de aviones caza, C-295, helicópteros H-60, y UAVs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de Submarinos Scorpene Clase Riachuelo y S-42 / S-43</li> <li>• Coproducción de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Submarino propulsión nuclear (SN - BR)</li> </ul> </li> <li>- Corbetas Clase Tamandaré                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- EMBRAER-SAAB (36 Gripen)</li> <li>- UAVs</li> </ul> </li> <li>• Construcción de Aeronaves KC-390</li> <li>• Creación de Centro de Operaciones Satelitales</li> <li>• Construcción de Navíos de soporte antártico.</li> <li>• Estructuración de Sistema de ciberdefensa (Comando)</li> <li>• Producción de satélite de observación terrestre "Amazonia 1-2-3" diseño, integración, prueba y operación propia de Brasil. (1 lanzado).</li> <li>• Proyecto lanzadores espaciales VLM1 - Aquila 1 y 2.</li> </ul>

Fuente: Queirolo<sup>26</sup>.

26 Ibid. p. 90.

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adquisición:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aviones Kfir</li> <li>- Aviones SuperTucano</li> </ul> </li> <li>● Mantenimiento y modernización:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- VBL M113A2, EE-9</li> <li>- Aviones Kfir</li> <li>- HE UH-60</li> </ul> </li> <li>● Fabricación Patrulleras Fluviales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adquisición:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aviones Boeing 737-700/800, T-6 Texan II, King Air, HE Bell 412, Drones FVR-90, sistema guerra electrónica</li> <li>- VBL M-1117</li> </ul> </li> <li>● Mantenimiento y modernización:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- HE UH-60</li> <li>- M113A2, HMMWV</li> <li>- Aviones Kfir</li> <li>- Corbetas</li> </ul> </li> <li>● Fabricación VLC Cobra 3.0</li> <li>● Proyectos adquisición:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caza F-16</li> </ul> </li> </ul> <p>OPVs</p>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recuperación y servicios de armamento menor, cohetes, misiles, municiones y propelentes.</li> <li>● Mantenimiento y actualización:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de material acorazado Leopard 1V, M113, M548, LAR 160mm.</li> <li>- Aeronaves y componentes (Mirage, F-5e, HE-UH 1H)</li> </ul> </li> <li>● Adquisición de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leopard 2 A4, Marder 1A 3</li> <li>- Caza F-16 (10 nuevos /36 usados)</li> <li>- HE-Bell 412 (12)</li> </ul> </li> <li>● Construcción:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- buques de apoyo logístico y auxiliares</li> <li>- embarcaciones de servicio general.</li> </ul> </li> <li>● Modernización:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- destructores, fragatas, misileras y submarinos.</li> </ul> </li> <li>● Desarrollo e integración de sistemas C4I</li> <li>● Fabricación de aviones de entrenamiento (Pillán), partes y piezas especiales.</li> <li>● Desarrollo y lanzamiento de satélite Fasat Charlie</li> <li>● Proyectos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- cofabricación de fusiles</li> <li>- simuladores</li> <li>- sistemas autónomos</li> </ul> </li> </ul> <p>Fragatas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mantenimiento y modernización:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas material acorazado Leopard 1V, Leopard 2 A4, M113, M548, LAR 160mm.</li> <li>- Plataformas aéreas</li> <li>- Plataformas marítimas.</li> </ul> </li> <li>● Adquisición:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aviones Super Tucano</li> <li>- HE UH-60</li> </ul> </li> <li>● Construcción de buques multipropósito OPVs</li> <li>● Proyecto de implementación del Sistema Nacional Satelital</li> <li>● Coproducción de 10 satélites (2021 y 2025)</li> </ul>

Fuente: Queirolo<sup>27</sup>.

27 Ibid. p. 91.

México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- HE Bell 412, UH-60, CH53, Super Cougar, AW109 Augusta</li> <li>- Aviones C-27 Spartan, T-6C, Texan, Embraer 145 AEW&amp;C, Pilatus, CASA-295</li> <li>- Buques Patrulla Oceánica</li> <li>- Patrulla Costera</li> <li>- Buques Asalto</li> </ul> </li> <li>• Mantenimiento             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aviones F5E</li> </ul> </li> <li>• Proyecto:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Radares largo alcance</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento y modernización:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- UH-60</li> <li>- C-130 "Hércules"</li> </ul> </li> <li>• Construcción vehículos blindados.</li> <li>• Coproducción de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- UAVs, Buques de largo alcance POLA, OPVs (Offshore Patrol Vessel, siglas en inglés)</li> <li>- Sistemas de mando y control, de inteligencia de radares y vigilancia aérea.</li> </ul> </li> <li>• Estructuración de Sistema de ciberdefensa (Comando)</li> <li>• Adquisición             <ul style="list-style-type: none"> <li>- HE Bell 407</li> </ul> </li> <li>• UH-60</li> </ul>
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Queirolo<sup>28</sup>.

Como estamos tratando con Planificación Basada en Capacidades, debemos entender que en la guerra moderna o guerra híbrida no siempre podemos detectar enemigos, que pueden ser un grupo interno de un país que busca desestabilizar los medios de defensa para sus propios intereses o para intereses de grupos extremistas internacionales que no siempre pueden caracterizarse e identificarse por medios convencionales. Por eso, debemos mantener la estructura tecnológica pública o corporativa, así como las Fuerzas Armadas, para mantener la soberanía de cada país. En el mismo sentido, el artículo de Nasimba, Pallango, Suntaxi y Yaguarshungo<sup>29</sup>, que tuvo como objetivo proteger las estructuras tecnológicas contra ataques de Denegación de Servicios Distribuidos, siendo fundamental para mantener la disponibilidad de los servicios en el ciberespacio. Este estudio analizó los ataques de Slowloris a servidores web, utilizando un entorno virtualizado con Ubuntu 23.04 y Apache. Se realizarán pruebas con herramientas que emplean el método Slowloris, seguidas de la implementación de medidas de seguridad. Los resultados subrayan la necesidad de adoptar estrategias proactivas para mitigar estos ataques. Esto es crucial para fortalecer la seguridad y la integridad de los sistemas y redes empresariales.

Como el objetivo de este trabajo es presentar las consecuencias de las limitaciones presupuestales para orientar y mantener la sostenibilidad financiera de los proyectos estratégicos de las Fuerzas Armadas y el ecosistema formado por la BID-Base Industrial de

28 Ibid. p. 92.

29 NASIMBA, Jorge; PALLANGO, Andrés; SUNTAXI, Kevin; YAGUARSHUNGO, Bryan. Prevención y Mitigación de Ataques DDoS Basados en Slowloris en Entornos Virtualizados. Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, Quito, v. 8, n. 4, pp. 89-99, 31 dic. 2023. Trimestral. Disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-seguridad-defensa/article/view/3475/2695>. Acceso en: 21 oct. 2024.

Defensa, menciono el artículo del economista Costa<sup>30</sup>, con los puntos destacados en su resumen que analiza las deficiencias, causas y efectos del principio de anualidad presupuestaria en los proyectos plurianuales de defensa en Brasil.

Según la Constitución Federal Brasileña de 1988 y la Ley nº 4.320/64, las provisiones y autorizaciones presupuestarias se alinean con el año civil, del 1 de enero al 31 de diciembre. Sin embargo, no existe un mecanismo plurianual que garantice la continuidad de los contratos a largo plazo en el sector de defensa. El Plan Plurianual (PPA), que debería abarcar cuatro años, tiende a desvirtuarse por la falta de bases fiscales sólidas y su naturaleza no obligatoria. Esto ha provocado un prolongamiento en los plazos de inversiones estratégicas, aumentando costos y disminuyendo la eficiencia en la implementación de la Política Nacional de Defensa (PND). El autor sugiere alternativas para reducir la incertidumbre en la disponibilidad de recursos para proyectos estratégicos, promoviendo un uso más eficaz de los recursos públicos orientado a resultados.

Según Loures<sup>31</sup>, el mundo gastará R\$ 11 billones en defensa este año, y los fondos enviados por Estados Unidos a Ucrania representan productos de su industria de defensa, no solo dinero. La discusión sobre la BID aborda la independencia tecnológica y la capacidad de innovación en Brasil. Invertir en este sector fortalece la seguridad nacional y promueve el desarrollo tecnológico y la generación de empleos cualificados. Robinson Farinazzo enfatiza que la industria de defensa no busca lucro, sino garantizar la soberanía del país, y lamenta la crisis de Avibras por la falta de compras gubernamentales. Albert Caballé destaca la importancia estratégica del sector, que depende del apoyo estatal y no puede regirse solo por reglas de mercado. El profesor Ricardo Cabral señala preocupaciones sobre la Fuerza Aérea Brasileña (FAB), que considera comprar aviones F-16 viejos de EE. UU., en lugar de apoyar la fabricación del Gripen en Brasil, y cancelar el misil A-Darter para comprar el IRIS-T alemán, a pesar de que Alemania previamente boicoteó a Brasil.

#### 4. Objetivos de trabajo

Debemos considerar las importantes cuestiones de interoperabilidad para implementar la planificación basada en capacidades, tanto en Brasil como en Australia y Canadá. Entonces, veamos qué dijo Freire,<sup>32</sup> sobre el análisis del caso brasileño revela que el modelo de Planificación Basada en Capacidades (PBC) no ha fomentado la interoperabilidad esperada. A pesar de que el PBC debería contribuir a una mejor coordinación y eficacia entre las

---

30 COSTA, Franselmo Araújo. A anualidade orçamentaria e os projectos de defesa: o caso brasileiro. Hemisfério: Revista del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, v. 10, n. 1, pp. 91-105, 31 dic. 2023. Anual. Disponible en: <https://hemisferio.iadc.edu/index.php/hemisferio/issue/view/volume-10/9>. Acceso en: 21 oct. 2024.

31 LOURES, Vinicius. Especialistas manifestam preocupação com a Base Industrial de Defesa. COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL. 18 jun. 2024. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/especialistas-manifestam-preocupacao-com-a-base-industrial-de-defesa>. Acceso en: 21 oct. 2024.

32 FREIRE, Maria Eduarda Laryssa Silva. PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES COMO POTENCIALIZADOR DA INTEROPERABILIDADE: As experiências australiana e canadense transformadas em insumos para o caso do brasil. 2021. 226 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Ciências Humanas, Letras e Artes, UFPB, João Pessoa, 2021. Disponible en: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/22085/1/MariaEduardaLaryssaSilvaFreire\\_Dissert.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/22085/1/MariaEduardaLaryssaSilvaFreire_Dissert.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.

fuerzas, en Brasil, no se ha logrado este objetivo. Comparar con las experiencias de Australia y Canadá muestra que directrices claras a nivel político y estratégico son fundamentales para la interoperabilidad y la implementación efectiva del PBC.

En Canadá, por ejemplo, la falta de directrices estratégicas y la escasez de recursos llevaron a una adaptación espontánea, evidenciando la importancia de adaptar la estructura institucional para mejorar el proceso. Por lo tanto, el PBC, al considerar contingencias presupuestarias y prioridades establecidas, puede ser un modelo valioso para Brasil, pero requiere ajustes significativos en su implementación para ser efectivo.

En vista de lo expuesto anteriormente, y considerando la importancia de la obra de Freitas, se expone lo siguiente:

Para los países latinoamericanos y en desarrollo, las barreras para la industrialización de sus economías se complican aún más en el sector de defensa debido a la lógica tecnológica del capitalismo. Sin embargo, la modernización de las capacidades militares puede ser beneficiosa en dos sentidos: al mantener un aparato militar suficientemente capaz para garantizar la disuasión y la soberanía territorial, también puede promover el desarrollo económico, el avance en ciencia y tecnología, y fomentar la cooperación con otros estados<sup>33</sup>.

Los objetivos de este estudio son investigar las barreras específicas que impiden la aplicación efectiva de la PBC en la BID en Brasil. Así, es importante considerar la concepción de Pires<sup>34</sup>, que ya destacó las contingencias presupuestarias, así como la Conjunta de Empleo las Fuerzas Armadas y la solidificación de los bucles de triple hélice “Academia - Industria - Gobierno”, todos alimentado por un flujo continuo del uso regular de recursos presupuestarios, apuntando a una larga distancia. También está la tarea que requiere una selección de capacidades y requisitos para el uso de técnicas de análisis de riesgos y participación de la base industria de defensa.

De acuerdo con el trabajo de término del curso de especialización en Estudios Superiores de la Defensa de Rocha e Oliveira<sup>35</sup>, con la presentación del contenido de Taliaferro<sup>36</sup>, incluyendo el enfoque de las naciones que demandan mayor versatilidad de sus fuerzas armadas, también han reducido los recursos destinados a la Defensa debido a la falta de amenazas específicas. Para abordar esta necesidad, se desarrolló el Planeamiento Basado en Capacidades (PBC) por el The Technical Cooperation Program (TTCP).

---

33 FREITAS, Patrícia. Loc. Cit. (traducción libre del autor).

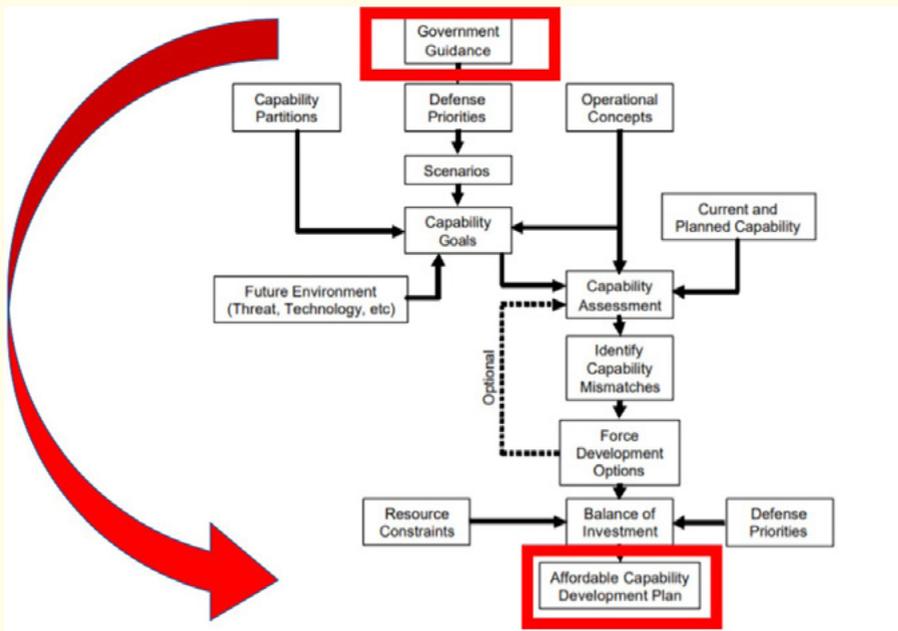
34 PIRES, André Bou Khater. PLANEAMIENTO BASADO EN CAPACIDADES Y SUS PERSPECTIVAS PARA EL EJÉRCITO BRASILEÑO. Defensa y Seguridad, Buenos Aires, v. 13, n. 25, pp. 14-18, 30 jun. 2021. Semestral. Disponible en: <https://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/2018/1/VC%2025-2021%20Pires.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

35 ROCHA, Alex Oliveira da; OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Desdobramentos Da Metodologia Do Planejamento Baseado Em Capacidades Sobre O Dimensionamento De Pessoal No Comando Da Aeronáutica. En: ESD-Escola Superior de Defesa, Anuário CAED. Artigos do Curso de Altos Estudos em Defesa. Brasília, 2022, pp. 136-179. Disponible en: <https://www.gov.br/esd/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/anuario-de-artigos-do-caed/anuario-caed-2022.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

36 TALIAFERRO, Aaron C. et. al. Op. Cit. p. 1.

El PBC se enfoca en planificar bajo incertidumbre para proporcionar recursos adecuados para una variedad de desafíos modernos, buscando diseñar la estructura de fuerza más eficaz y accesible. Además, una característica clave del PBC es que las estrategias de defensa se concuerdan de manera conjunta desde el principio, en lugar de ser desarrolladas por separado por cada fuerza y luego integradas. Esto transfiere el enfoque de la obtención de recursos a la definición de estrategias y planificación mediante un proceso conjunto, de acuerdo a la siguiente figura:

**Figura 3:**  
**Processo do PBC proposto pelo TTCP**



Fuente: Taliaferro<sup>37</sup>.

Del mismo modo, y en lo que respecta con la concepción española para 2035 de las presupuestas limitaciones de las inversiones en nuevas tecnologías para aumentar la preparación de las Fuerzas Armadas, se incorpora lo expuesto por Sánchez:

A pesar de las limitaciones presupuestarias, la Comisión optó por hacer una llamada a todas las Direcciones Generales de la Comisión y se inició un proceso liderado por DG CONNECT, con el fin de crear un tercer buque insignia destinado a proporcionar conectividad segura a toda la sociedad de la Unión Europea.

Es relevante subrayar que, aunque se pretenda considerar a IRIS2 como parte de la solución para GOVSATCOM, esta constelación no es completamente compatible, comparable con las capacidades MILSATCOM ni cumple con los estrictos requisitos de seguridad de las Fuerzas Armadas. En lugar de ello, de-

37 Ibid. p. 31.

bería ser contemplada como un suplemento temporal en situaciones donde las capacidades estratégicas actuales muestren limitaciones<sup>38</sup>.

Conozcamos el informe organizado por Carmona<sup>39</sup> que alerta sobre las pérdidas a la BID con restricciones presupuestarias, desde las 1.140 empresas de la Base Industrial de Defensa y específicamente las 150 Empresas Estratégicas de Defensa al abordar los riesgos a la Soberanía Nacional, que genera aproximadamente 2.9 millones de empleos y contribuye con un 4.78% al PIB, alcanzando hasta un 8% de forma indirecta.

La BID exporta productos de defensa por un valor de 4.5 mil millones de dólares y tiene potencial para exportar otros 3 mil millones de dólares. Cada real invertido en defensa tiene un efecto multiplicador de 9.8 veces. El Consejo de Defensa de la CNI (CONDEFESA/CNI) y los Comités de Defensa de las Federaciones Industriales (COMDEFESA) son cruciales para coordinar esfuerzos entre el Ministerio de Defensa y la BID, promoviendo un marco legal que facilite la promoción de las empresas en el extranjero.

El Ministerio de Defensa ha trabajado para fortalecer la BID y ha logrado resultados positivos, aunque aún queda trabajo por hacer para superar conceptos erróneos que afectan la industria. La BID no solo produce materiales militares, sino que también contribuye al desarrollo tecnológico y a la generación de empleo cualificado. Los proyectos estratégicos del Ministerio de Defensa incluyen el HXBR, el THX, y el PRODEFESA, entre otros, mientras que la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea Brasileña también gestionan proyectos clave como el PROSUB, el ASTROS 2020, y el GRIPEN.

Debido a restricciones presupuestarias, muchos proyectos se retrasarán y, al momento de su entrega, podrían no incorporar las tecnologías más avanzadas. El presupuesto de defensa brasileño representa aproximadamente el 1.2% del PIB nacional, situando a Brasil en la sexta posición en América del Sur, detrás de países como Colombia, Ecuador, Uruguay, Chile y Bolivia.

En esa misma línea, la transformación digital de las industrias de defensa es un proceso complejo que enfrenta varias barreras para tener éxito, como se puede apreciar en el trabajo de Anand y Nagendra<sup>40</sup>, por la forma de producción de la Manufactura Inteligente (MI) en las industrias de defensa de la India puede mejorar la calidad y la productividad, pero requiere la recualificación de la fuerza laboral y enfrenta desafíos como costos, ciber-

---

38 SÁNCHEZ Mayorga, Jaime Luis. Estado actual de las comunicaciones militares por satélite: GEO vs. LEO. En: *Tecnologías de alto impacto para la defensa en el entorno operativo 2035*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2023. p. 34. Disponible en: [https://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/imagenes/sampled/data/documentos/2024/0227\\_CCDC\\_tecnolog\\_as\\_de\\_alto\\_impacto\\_.pdf](https://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/imagenes/sampled/data/documentos/2024/0227_CCDC_tecnolog_as_de_alto_impacto_.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.

39 CARMONA., Ronaldo Gomes. Panorama dos desafios brasileiros da indústria de defesa e segurança. Brasília: CNI, 2023. p. 464. Disponible en: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/22/1c/221c0389-d2be-41cd-8b75-2db116cae368/id\\_242698\\_panorama\\_dos\\_desafios\\_brasileiros\\_da\\_industria\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/22/1c/221c0389-d2be-41cd-8b75-2db116cae368/id_242698_panorama_dos_desafios_brasileiros_da_industria_web.pdf). Acceso en: 25 oct. 2024.

40 ANAND, Pawan; NAGENDRA, Asha. Industry 4.0: India's Defence Industry Needs Smart Manufacturing. *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering*, v. 8, n. 11, pp. 476-485, 30 sept. 2019. Disponible en: <https://www.ijitee.org/wp-content/uploads/papers/v8i11S/K108109811S19.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

seguridad, habilidades, regulaciones e infraestructura. Marín<sup>41</sup> considera que la logística 4.0 representa una oportunidad para mejorar la eficiencia y flexibilidad del sector de defensa, aunque esto implica un cambio significativo en la cultura y procesos. Propone una estrategia de cooperación público-privada centrada en la colaboración y en el involucramiento de todas las partes interesadas para ayudar al sector a ser más competitivo globalmente.

La sensibilidad del sector de defensa, crucial para la soberanía de un país, complica aún más el proceso de digitalización, que debe ser evaluado en términos de su integración en la doctrina de planificación militar. Preocupaciones clave incluyen la extensión de la digitalización, los riesgos asociados y cómo afecta a los roles e identidades profesionales dentro del sector. La digitalización tiene un gran potencial para transformar el sector de defensa, pero las organizaciones deben evaluar su madurez digital para identificar áreas de mejora<sup>42</sup>.

El actual sistema de adquisiciones de defensa de EE. UU. no está diseñado para seguir el ritmo acelerado de la innovación. Aunque el Departamento de Defensa (DoD) reconoce estas tecnologías emergentes de doble uso, los largos plazos presupuestarios, las opciones de adquisición inflexibles y los procedimientos internos desactualizados crean barreras innecesarias entre el DoD y las empresas no tradicionales que buscan colaborar. Estas limitaciones desincentivan a las pequeñas empresas a participar en proyectos militares debido a sus preocupaciones sobre la supervivencia en los mercados comerciales, y la frustración a menudo lleva a las que participan a abandonar.

Para abordar estos problemas, se recomienda que el Congreso, la Oficina del Secretario de Defensa (OSD) y los ejecutivos de adquisiciones de servicios (SAEs) aumenten los incentivos y reduzcan las barreras para que las principales empresas tecnológicas hagan negocios con el DoD para septiembre de 2024.

Las acciones sugeridas incluyen reequilibrar los presupuestos de defensa, modernizar el acceso a los mercados de capital, elevar los umbrales de los estándares de contabilidad de costos, mejorar las plataformas de oportunidades de contratos en línea, simplificar los procesos de autorización de seguridad, asignar líderes visibles para varios programas, mapear y mejorar los procesos de adquisición para la investigación y prototipos exitosos, y

---

41 MARÍN, Manuel Antonio Fernández-Villacañas. The Transformation of the Defense and Security Sector to the New Logistics 4.0: Public-Private Cooperation as a Necessary Catalyst Strategy. In: *Developments and Advances in Defense and Security*. Barcelona: EAE Business School, 2020. pp. 293-303. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/333784383\\_The\\_Transformation\\_of\\_the\\_Defense\\_and\\_Security\\_Sector\\_to\\_the\\_New\\_Logistics\\_40\\_Public-Private\\_Cooperation\\_as\\_a\\_Necessary\\_Catalyst\\_Strategy](https://www.researchgate.net/publication/333784383_The_Transformation_of_the_Defense_and_Security_Sector_to_the_New_Logistics_40_Public-Private_Cooperation_as_a_Necessary_Catalyst_Strategy). Acceso en: 21 oct. 2024.

42 VARGAS, Rafael de Oliveira. Transformação digital na indústria de Defesa: Análise da adoção da Inteligência Artificial na performance e resiliência da cadeia de suprimentos. 2024. p. 24. Dissertação de Mestrado — PUC, Rio de Janeiro, 2024. Disponible en: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/66497/66497.PDF>. Acceso en: 21 oct. 2024.

establecer un grupo de trabajo con principales contratistas para incentivar la colaboración con empresas emergentes tecnológicas<sup>43</sup>.

Entonces, para mejorar la implementación del Planeamiento Basado en Capacidades (PBC) en un contexto de limitaciones de recursos, se podrían considerar las siguientes recomendaciones:

1. Optimizar los recursos disponibles: Priorizar inversiones en capacidades militares esenciales y de alto impacto.
2. Fomentar la cooperación internacional: Establecer alianzas estratégicas para compartir costos y conocimientos.
3. Incentivar la colaboración público-privada: Promover asociaciones con el sector privado para desarrollar tecnologías y capacidades.
4. Mejorar la planificación y gestión de recursos: Implementar procesos más eficientes y flexibles para adaptarse a cambios y restricciones.
5. Fortalecer la capacitación y desarrollo: Invertir en la formación de personal para maximizar el uso de las capacidades existentes y futuras.

## 5. Metodología empleada para lograr los objetivos

Para alcanzar estos objetivos, se utilizará un enfoque metodológico mixto que incluirá análisis documental de políticas y documentos estratégicos, entrevistas con expertos del sector de defensa y análisis cuantitativo de datos económicos relacionados con la industria de defensa brasileña.

Se estima conveniente que se tome conciencia del impacto de la Innovación Tecnológica en las restricciones presupuestarias de las Fuerzas Armadas de Brasil en la BID, de acuerdo con lo expresado por Pires<sup>44</sup>, y su influencia en la Planificación Basada en Capacidades (PBC) bajo demanda se enfoca en alcanzar capacidades a corto plazo, alineadas con las necesidades prioritarias de defensa del país, sin centrarse en el desarrollo a largo plazo.

En contraste, la PBC soberana, adoptada por países que cumplen con las demandas de sus alianzas, permite el desarrollo de capacidades propias de acuerdo con sus intereses geopolíticos, buscando mantener un control relativo y liderar avances tecnológicos, aunque algunas capacidades puedan quedar desactualizadas en el mercado global.

Para definir uno de los modelos de planificación de capacidades, el nivel político debe establecer directrices claras, basadas en una Estrategia de Defensa Nacional que integre todas las facetas del Poder Nacional. El Estado Mayor Conjunto (EMCO) debe unificar las Fuerzas Armadas en torno a la doctrina, organización, capacitación, material, educación,

---

43 MCNAMARA, Whitney M.; MODIGLIANI, Peter; MACGREGOR, Matthew and LOFGREN, Eric. Atlantic Council Commission on Defense Innovation Adoption: Final report. In: ATLANTIC COUNCIL, 2024, Washington. Atlantic Council. Washington: Atlantic Council, 2024. pp. 1-42. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/atlantic-council-commission-on-defense-innovation-adoption/>. Acceso en: 21 oct. 2024.

44 PIRES, André Bou Khater. Op. Cit. p. 15.

personal, infraestructura e interoperabilidad (DOAMEPII), eliminando redundancias y superposiciones en proyectos estratégicos.

El principal desafío es equilibrar los recursos disponibles, lo cual requiere una selección cuidadosa de capacidades, el uso de técnicas de análisis de riesgos, la participación de la base industrial de defensa y la adquisición de capacidades de acuerdo con los recursos asignados. La innovación tecnológica, apoyada por la base industrial de defensa y los recursos presupuestarios del Estado, es fundamental para el éxito de esta planificación.

## 6. Desarrollo del trabajo

Para el desarrollo del trabajo se realizará un análisis detallado de la literatura existente sobre la PBC y su aplicación en contextos similares. Se identificarán las mejores prácticas internacionales y se contrastarán con la situación actual en Brasil. Además, se llevarán a cabo entrevistas estructuradas con actores clave para obtener perspectivas directas sobre los desafíos y oportunidades en la implementación de la PBC en la BID brasileña.

En tal sentido, Leske y Santos<sup>45</sup> identificaron los obstáculos que enfrentaron las empresas brasileñas BID para acceder a los mercados externos mediante una encuesta realizada en 2015<sup>46</sup>. Los principales desafíos mencionados fueron la protección industrial en los países de destino (78%), la tasa de cambio desfavorable (69%) y la burocracia interna (66%). A pesar de la protección que algunas empresas reciben en los países de destino, las empresas brasileñas no se benefician de políticas similares en Brasil. Además, la tasa de cambio desfavorable y la burocracia reflejan debilidades estructurales y políticas macroeconómicas del país. Aunque cada segmento enfrenta obstáculos específicos, los segmentos de aeronaves, espacio y naval son los más afectados por los problemas mencionados.

En segmentos como sistemas electrónicos y de comando y control, destacan los costos portuarios y aeroportuarios, la falta de crédito y garantías. En el segmento de plataformas navales militares, los mayores obstáculos son el apoyo público a empresas extranjeras, la burocracia interna y la tasa de cambio desfavorable. Por lo tanto, se concluye que los principales obstáculos enfrentados por las empresas brasileñas relacionadas con la defensa son de naturaleza macroeconómica e industrial, tanto a nivel nacional como internacional, como se muestra en la tabla 7 a continuación:

---

45 LESKE, Ariela Diniz Cordeiro; SANTOS, Thauan. Perfil da Base Industrial de Defesa do Brasil. Rev. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, pp. 219-220, 22 nov. 2020. Trimestral. Disponible en: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1054>. Acceso en: 21 oct. 2024.

46 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI, 2016. 744p. Disponible en: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706\\_livro\\_mapeamento\\_defesa.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706_livro_mapeamento_defesa.pdf) Acceso en: 7 nov. 2024

**Table 7. Identified obstacles by Brazilian defense-related companies when looking for external markets (2015)**

Obstacles	Importance				
	Very high	High	Medtum	Low	Very low
Unfavorable exchange rate	33%	37%	28%	2%	1%
Port and airport costs	31%	33%	17%	13%	5%
International freight costs	18%	33%	23%	22%	5%
Domestic transportation costs	16%	26%	34%	19%	6%
Technical barriers of potential buyer countries	11%	31%	37%	18%	2%
Lack of information on potential buyers' laws	13%	19%	48%	17%	3%
Lack of credit	27%	34%	29%	9%	1%
Lack of credit insurance (guarantees)	29%	35%	23%	11%	2%
Domestic bureaucracy	36%	31%	19%	11%	3%
Brazil is not associated with defense products	15%	29%	43%	11%	2%
Brazilian price is not competitive with similar foreign companies	23%	37%	27%	13%	1%
Brazilian quality/technology is not competitive with similar foreign companies	11%	19%	39%	22%	10%
Brazilian governments from other countries support their companies more than the Brazilian government does	48%	30%	19%	3%	1%
Brazilian company is not able to exhibit products at international fairs abroad	19%	17%	28%	27%	8%

Fuente: Leske e Santos<sup>47</sup>.

Con el propósito de reforzar lo expuesto se presentan las opiniones de expertos brasileños expresadas en el post de Loures<sup>48</sup>:

“...la industria de defensa no existe para obtener ganancias. Existe para atender la soberanía de un país”, dijo. Según él, “no podemos perder a Avibras, que tiene 60 años de experiencia, y Avibrás va a la quiebra porque el Gobierno Federal no compra en la proporción que debería”<sup>49</sup>.

“...el sector de la Defensa tiene una importancia estratégica y opera junto a los gobiernos y las Fuerzas Armadas extranjeras, por lo que depende de un fuerte apoyo estatal y no puede regirse exclusivamente por las reglas del mercado”<sup>50</sup>.

47 LESKE, Ariela Diniz Cordeiro; SANTOS, Thauan. Op. Cit. p. 220, il.

48 LOURES, Vinicius. Loc. Cit.

49 Robinson Farinazzo, oficial de la Armada y consultor de defensa. (traducción libre del autor).

50 Albert Caballé, consultor y analista de Defensa. (traducción libre del autor).

“La FAB está considerando comprar viejos F-16 de EE.UU., similares a los que compró Indonesia (33 unidades) por 33,5 millones de dólares por avión, riñéndose los Gripen que serán fabricados en Brasil por Embraer, que está absorbiendo tecnología. Otro ejemplo, el misil A-Darter, que costó más de 70 millones de reales, fue cancelado por la FAB, que optó por comprar el IRIS-T alemán, mientras Alemania se negaba a vender piezas del Guaraní porque Brasil no quería vender el misil. Vehículo blindado para Ucrania. Compramos misiles a quienes ya nos boicotearon”<sup>51</sup>, advirtió.

“Las exportaciones del país [Corea del Sur] aumentaron de 3 mil millones de dólares en 2020 a 7 mil millones de dólares en 2023, y deberían llegar a 10 mil millones de dólares este año”<sup>52</sup>, aseguró.

En el mismo sentido, contextualizar, además, los efectos globalizadores de las Fuerzas Armadas norteamericanas, australianas y sudamericanas, como se analiza en el artículo del Prof. Godnick<sup>53</sup>:

Ahora bien, la herramienta prospectiva australiana ofrece mayor relevancia al contexto latinoamericano. Primero, el hecho de que un porcentaje tan alto del gasto militar en la región sea en personal, sugiere que el enfoque en las personas y en el desarrollo de la fuerza con la tecnología apropiada a las circunstancias sería más acertado. Segundo, la situación que muchos países latinoamericanos enfrentan, con lealtades divididas entre un socio comercial emergente, como es el caso de China, y un socio hemisférico de seguridad, invita a que utilicen un marco similar de análisis donde se exploren escenarios y deliberen seriamente sobre sus opciones frente a un gobierno estadounidense presente o ausente y un gobierno chino constructivo o agresivo. Hasta ahora, la presencia militar china no es tan perceptible en la región, pero no es impensable contemplar un escenario con una mayor presencia de China, especialmente en el dominio marítimo. En conclusión, las dos herramientas prospectivas presentadas no deben verse como bolas de cristal para predecir el futuro, sino que se deben de entender como instrumentos de estudio y análisis que obliguen a las fuerzas armadas y civiles del sector de la defensa a conversar sobre el contexto estratégico y la toma de decisiones para mejorar la seguridad y la defensa nacionales para las próximas décadas.

---

51 Ricardo Cabral, exprofesor de la Escuela de Guerra Naval; lo señalado son dos ejemplos preocupantes que involucran a la Fuerza Aérea Brasileña (FAB). (traducción libre del autor).

52 Rodolfo Laterza, presidente de ADEPOL de Brasil; destacó, además, que el Banco de Corea se ha consolidado como uno de los principales proveedores de préstamos para la Administración del Programa de Adquisiciones de Defensa (DAPA), que atiende a clientes internacionales. (traducción libre del autor).

53 GODNICK, William H. Herramientas de Prospectiva de Defensa y Seguridad Nacional de Estados Unidos y Australia y su aplicabilidad al contexto de América Latina. Washington: National Defense University, 2023. pp. 13-14. Disponible en: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/07/Herramientas-de-Perspectiva-de-Defensa-y-Seguridad-Nacional.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024. (traducción libre del autor).

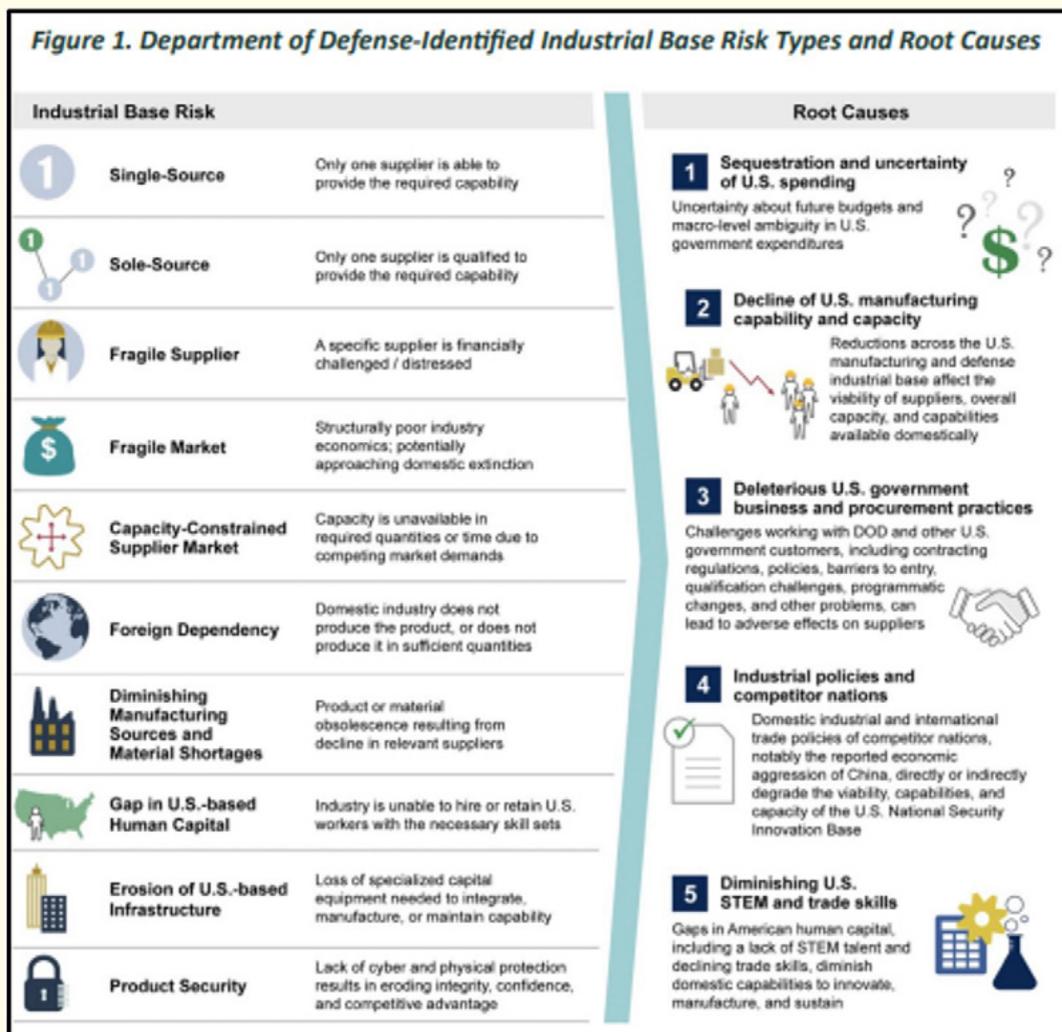
Es importante considerar la declaración de Souverbie<sup>54</sup> sobre la industria de defensa de EE. UU. después del enfrentamiento Rusia-Ucrania, como podemos ver a continuación con la figura 1, análisis comparativo entre la GAO-Government Office Accountability y la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de la información del Departamento de Defensa, sobre la opinión del Subsecretario de Defensa para Adquisición y Sostenimiento de los EE. UU., William A. LaPlante, subrayó la necesidad de un cambio de paradigma para enfrentar los desafíos actuales y futuros.

La Base Industrial de Defensa de los EE. UU. enfrenta problemas debido a la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, lo que ha exacerbado las limitaciones de la capacidad industrial. Además, EE. UU. se está preparando para una posible confrontación con China, identificada como un desafío clave en la Estrategia de Defensa Nacional de 2022. Estos desafíos simultáneos han tensado la DIB estadounidense, que ha sufrido décadas de consolidación industrial, señales de demanda inconsistentes y bajos niveles de inventario.

Un estudio del CSIS (Center for Strategic and International Studies) de 2023 advirtió que, en un conflicto en el estrecho de Taiwán, EE. UU. podría quedarse sin municiones en menos de una semana, lo que dificultaría sostener un conflicto prolongado en varios frentes. Aunque el Congreso aprobó un presupuesto de defensa en 2024, permitiendo al Departamento de Defensa avanzar en sus reformas, la urgencia añadida por la guerra en Ucrania ha acelerado las reformas necesarias para aumentar la capacidad de producción industrial. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 enfatiza que la era posterior a la Guerra Fría ha terminado y que se está llevando a cabo una competencia entre las grandes potencias.

---

54 SOUVERBIE, Louise. THE U.S. INDUSTRIAL DEFENSE STRATEGY AFTER UKRAINE. Paris: IRIS, 2024. 18p. Disponible en: [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/04/IRIS\\_EN\\_ProgIndusDef\\_US-Industrial-Strategy\\_April-2024.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/04/IRIS_EN_ProgIndusDef_US-Industrial-Strategy_April-2024.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.



Fuente: Sourverbie<sup>55</sup>.

Se considera importante el texto para discusión de los autores Barros, Lima y Barros<sup>56</sup>, que al final presenta la Tabla 10 de recomendaciones para que la Base Industrial de Defensa Brasileña aumente su participación en las exportaciones de Material de Defensa, como se muestra a continuación:

55 Ibid. p. 2 il.

56 BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; BARROS, Paula Macedo. O SETOR DE DEFESA BRASILEIRO NO EXTERIOR: Desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa. Rio de Janeiro: IPEA, 2024. p. 64. Disponible en: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13002/4/TD\\_2973\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13002/4/TD_2973_web.pdf). Acceso em: 21 oct. 2024.

Recomendações políticas para a atuação internacional do setor de defesa	
Tema	Recomendações
Atuação internacional do setor de defesa	Apresentar diretrizes mais claras para orientar a atuação internacional do setor de defesa – seja via PND e END, seja via revisão da Dirdai –, destacando a prioridade e a forma de engajamento por área.
	Priorizar as atividades internacionais de acordo com o interesse brasileiro e não apenas pela oportunidade ou baixo ônus financeiro.
	Reforçar o papel do MD no monitoramento, na gestão e no direcionamento da atuação internacional do setor de defesa para fortalecer a coordenação e reduzir a atuação autônoma das FS, inclusive na indicação de adidos de defesa.
Reequilíbrio de poder e multipolaridade	Investir em formação contínua de pessoal em idiomas, temas estratégicos e cultura dos países, a fim de dirimir barreiras ao envio de militares para diferentes áreas do globo.
	Reequilibrar a atuação internacional do setor de defesa brasileiro, reduzindo o peso relativo dos Estados Unidos.
Entorno estratégico	Buscar oportunidades em outros países de interesse do Brasil, especialmente potências emergentes, em um contexto de multipolaridade e aumento de competição estratégica.
	Priorizar o entorno estratégico brasileiro no engajamento internacional do setor de defesa.
	Criar missões técnicas e assessorias militares em países do entorno estratégico, de modo a estreitar laços político-militares, construir confiança e ampliar o papel brasileiro.
	Reativar, sobre novas bases, a Escola Sul-Americana de Defesa, para fortalecer o entorno estratégico e construir confiança regional.
JID	Propor mecanismos de colaboração em ensino e capacitação de defesa no âmbito de outras áreas estratégicas para o Brasil, como a CPLP e o Atlântico Sul, de modo a reduzir a influência extrarregional – por exemplo, criar a Escola de Defesa da CPLP ou a Escola de Defesa da Zopacas.
	Reduzir e reequilibrar o envio de militares para a JID e o CID em benefício de outras missões condizentes com o interesse brasileiro.
Comissões de aquisição	Buscar contrabalancear a influência regional da JID, a partir da recriação de uma nova Escola Sul-Americana de Defesa, utilizando-se das estruturas existentes, como a Escola Superior de Defesa, em Brasília.
	Centralizar as comissões de aquisições das FS em uma única comissão de defesa por região, sob direção do MD – como, por exemplo, criar a Comissão Brasileira de Defesa nas Américas e a Comissão Brasileira de Defesa na Europa –, para reduzir custos, coordenar esforços e fortalecer o papel do MD.
	Criar novas comissões visando à consolidação e à ampliação de novas parcerias na área de defesa – por exemplo, instituir a Comissão Brasileira de Defesa na Ásia-Pacífico.

Fuente: Barros, Lima e Barros<sup>57</sup>.

De la misma forma, resulta pertinente tener en cuenta lo señalado por Fiott en el resumen sobre la Estrategia Europea de Defensa:

“El 5 de marzo de 2024, la Unión Europea (UE) hizo pública su primera Estrategia Industrial de la Defensa Europea. Tras la guerra en Ucrania, Europa entiende que invertir en su base industrial y tecnológica es una vía fundamental para mejorar la defensa europea, tener un papel más preponderante en el reparto transatlántico de la carga y reducir las dependencias en materia de fabricación y tecnología. La Estrategia llega en el momento adecuado y es de agradecer que ponga el énfasis en la preparación para la defensa, pero en la actualidad

57 Ibid.

plantea más cuestiones de las que resuelve. El presente análisis examina la acogida dispensada a la Estrategia y ahonda en los retos a los que se enfrenta la UE en su intento de impulsar su base industrial de defensa”<sup>58</sup>.

En vista de lo anterior, se estima haber cumplido el objetivo de presentar visiones actualizadas para que las Fuerzas Únicas, bajo el mando del Ministerio de Defensa de Brasil, sean capaces de sensibilizar a la sociedad brasileña para que el Gobierno brasileño y el Congreso Nacional puedan priorizar la reindustrialización de la defensa brasileña apoyando la Base Industrial de Defensa en la generación de empleo, distribución de renta, reanudación del desarrollo económico, según las demostraciones aportadas en este escrito por autores brasileños, latinoamericanos, estadounidenses y europeos en planificación basada en capacidades de largo plazo.

## 7. Conclusiones

Las conclusiones preliminares indican que las limitaciones de recursos son un obstáculo significativo pero no insuperable para la implementación efectiva de la PBC en la BID en Brasil y América Latina. Se destaca la importancia de políticas públicas adecuadas, la inversión en tecnología y la cooperación internacional como factores clave para superar estas limitaciones y fortalecer la capacidad de defensa del país.

Teniendo presente el artículo de Álvarez y Figueroa<sup>59</sup>, cuando abordan las restricciones presupuestarias, se manifiestan sobre la operacionalización del Planeamiento Basado en Capacidades (PBC) requiere estructuras institucionales adecuadas y cambios organizacionales, que pueden incluir aspectos culturales. La PBC enfatiza la incertidumbre, la flexibilidad y la racionalidad, lo que demanda un análisis detallado de escenarios, misiones y capacidades necesarias dentro de un marco de restricciones económicas. Este enfoque puede ser difícil de implementar debido a problemas o inercias organizacionales que varían según el contexto y que han resultado en diferentes versiones del modelo PBC.

Aunque la implementación del PBC puede variar en cada país, debe considerar dimensiones y criterios generales para ser efectiva, incluyendo condiciones organizacionales apropiadas. Esto puede implicar cambios en aspectos institucionales, funcionales y culturales en el sector defensa para alcanzar sus objetivos bajo condiciones de incertidumbre y restricciones.

Para concluir, se presenta la contribución del autor a la Planificación de la Defensa Nacional-2035/2040, con base en Souza<sup>60</sup> en su presentación en el Congreso Nacional, así como apuntes de clase de Taliaferro<sup>61</sup> y Taliaferro<sup>62</sup>, según Cuadro I, como sigue:

---

58 FIOTT, Daniel. ¿Más allá de la estrategia?: Estrategia industrial y futuro de la defensa europea. 2024. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mas-alla-de-la-estrategia-estrategia-industrial-y-futuro-de-la-defensa-europea/>. Acceso en: 21 oct. 2024.

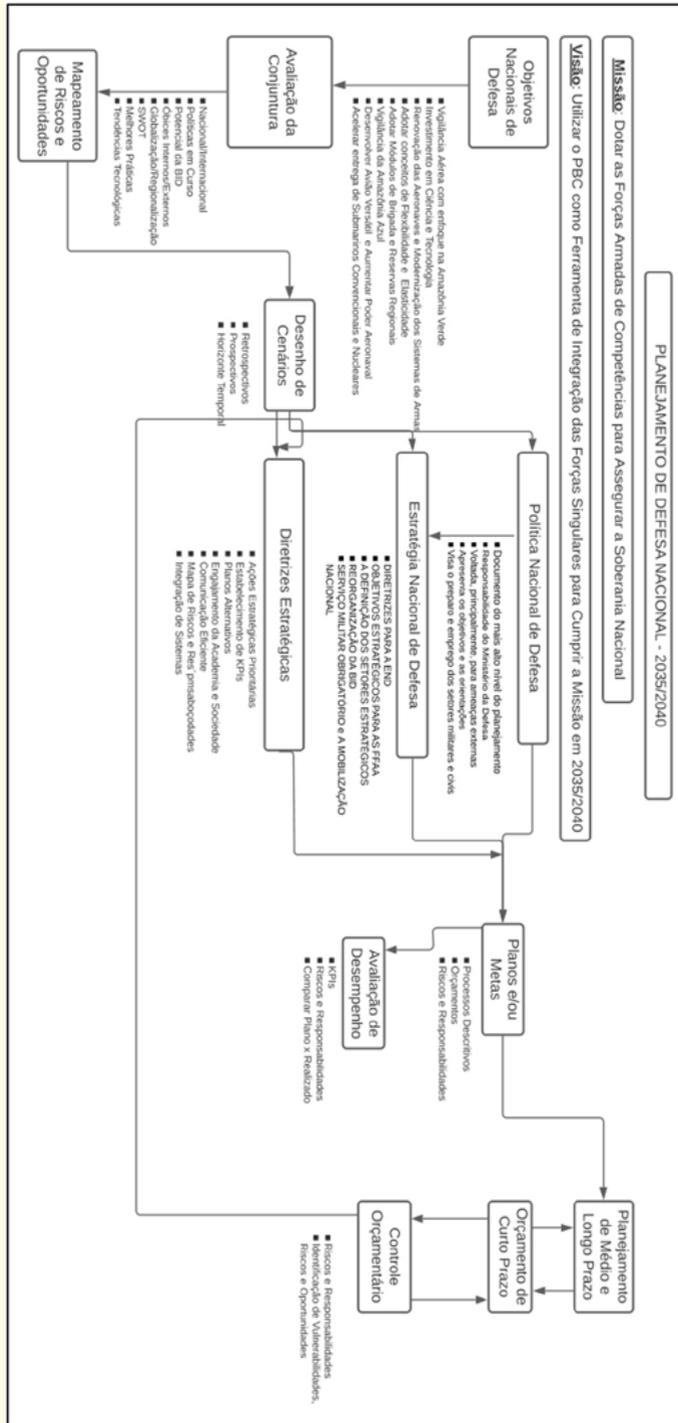
59 ÁLVAREZ Fuentes, Gonzalo; FIGUEROA Sepúlveda, Margarita. Loc. Cit.

60 SOUZA, César Augusto Nardi de. Loc. Cit.

61 TALIAFERRO, Aaron C. Cost Estimation and Cost Analysis. Defense Management Simulation Workshop. 29/nov a 8/dic/2022. 37 p. Notas de Clase Simulación de Economía de Defensa-ESD-Escuela Superior de Defesa. (Nota del autor: fuente corresponde a apuntes en el aula, no siendo publicado en Internet).

62 TALIAFERRO, Aaron C. et. al Loc. Cit.

Cuadro 1



Fuente: el autor

En la representación gráfica anterior se pudo ejemplificar el proceso de Planificación Estratégica de utilidad para instituciones públicas y privadas. Este instrumento es una alternativa para llevar a cabo el proceso de Reindustrialización y reanudación del Desarrollo Económico y Social de Brasil y su inserción en las cadenas globales, aprovechando la capacidad instalada de las empresas miembros del BID, así como de todo el conjunto industrial y tecnológico brasileño.

Se considera conveniente resaltar lo que se denomina “Riesgos Invisibles”, pero técnicamente tratados por Brasiliano<sup>63</sup>, como Riesgos Emergentes, entre ellos: cambios no identificados en revisiones periódicas, resultantes de innovaciones y cambios sociales y tecnológicos, fuentes de riesgos no detectadas antes, cambios en procesos y nuevos productos/hábitos, otros cambios en el entorno que afectan la cadena productiva.

Con base en las experiencias del autor de este escrito, obtenidas en CGERD/FI-ESP-2021 y su apoyo en el CEPE-Curso de Estudios en Política y Estrategia de ADESG/SP desde 2022, se presentan las opiniones de oficiales superiores activos y de reserva brasileños y coronel activo de la Policía Militar del Estado de São Paulo, quienes respondieron sobre el 1-PBC-Planificación Basada en Capacidades; 2-Gestión de Riesgos y Sostenibilidad Económico-Financiera de la Base Industrial BID-Defensa y 3-Restricciones Presupuestarias. Por lo tanto, se incluye una comparación de las respuestas obtenidas en las Tabla II.1 y Tabla II.2, de la siguiente manera:

---

63 BRASILIANO, Antonio Celso Ribeiro. Risco Social: Chile - a explosão da desigualdade. 2019. Disponible en: <https://www.brasiliano.com.br/revista-gr-136-137-risco-social>. Acceso em: 7 nov. 2024.

**Tabla II.1**  
**Pesquisa Empírica com Oficiais Superiores das Forças Armadas e de Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo (24/ago/2024 22:49)**

Militar	Qual sua Opinião sobre o PBC?	Dê Sua opinião sobre a Gestão de Riscos de Projeto e Influência da Sustentabilidade Econômica da BID?	Como Manter a saúde economico-financeira da BID observando as Restrições Orçamentárias?
Major R/1 EB (Serviu na OTAN)	Sugeriu realização de capacitação como ocorre nas corporações ao tratar da necessidade de nivelamento descrita no Job Description de cada integrante da Unidades Militares no que diz respeito às Soft Skills e Hard Skills. Feito isso realizar o Plano de Desenvolvimento Individual por especialidade militar, para que haja aderência entre Capacity e Capability.	O motivo pelo qual as empresas da BID sofrem para sobreviver é que o "Governo compra por espasmo". Por este motivo ocorreu o desaparecimento da ENGESA e mais recentemente do Estaleiro EISA que não suportou a postergação de pagamentos da construção das Fragatas e serão concluídas pelo AMRJ-Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Sugestão seria gerar tecnologia Dual, como: Celular foi desenvolvido pela necessidade de comunicação do Exército Americano. Já a Câmara do Celular foi a partir dos Mísseis de Cruzeiro para reconhecimento de terreno, também para o Exército Americano O GPS foi desenvolvido para a Marinha Americana. Outro exemplo do aumento da letalidade do Soldado Americano, que para carregar 40 Kgs. de equipamentos está em desenvolvimento o exoesqueleto em parceria com a UPS(Empresa Americana de Entregas).	A geopolítica está fora do debate dos congressistas e da sociedade. Há necessidade de estabelecimento de Política de Estado, tanto é que a Política Nacional de de Defesa foi encaminhada ao Congresso Nacional em 16/jul/2020 ainda está em tramitação. Citou que o tema dos Indígenas, que representam 0,5% da população brasileira tem mais apelo institucional do que a Defesa. Ao comentar sobre a consciência política americana mais proeminente nos EUA lembrou que no Pentágono, que é a materialização da Estratégia de Defesa Integrada tem mais discussão ampla devido aos aspectos culturais. Portanto, fica a proposta de ampliação do debate sobre Segurança, Desenvolvimento e Defesa Nacional.
CMG (R1) MB	O Brasil não tem nenhum país específico que possamos no momento nominar como ameaça. A história nos tem mostrado que qualquer país pode se tornar inimigo se o interesse nacional dele assim indicar. Por isso, a decisão do Ministério da Defesa em investir no PBC. Não faço parte do time de profissionais que estão trabalhando direto com esse tema, por isso me limito a dizer que considero realmente importante, especialmente para podermos direcionar os parcos recursos orçamentários para os projetos prioritários para garantir a Defesa do Brasil.	Avalio também ser importante o forte envolvimento da nossa Academia nesse projeto de impulsão nossa BID. A Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) precisa ser mais conhecida inclusive dentro das nossas Forças Armadas e pela própria BID, que com um investimento pequeno poderia ter bons estudos acadêmicos produzidos por jovens talentosos e que gostam de estudar e escrever sobre temas ligados à Defesa Nacional. Ouso afirmar que a esmagadora maioria de nossos empresários da BID desconhecem que a UFRJ possui há cerca de 12 anos uma graduação em "Defesa e Gestão Estratégica Internacional" (DGEI), que todos os anos forma mais de 60 jovens, muitos deles sem mercado de trabalho. O Ministério da Defesa, até hoje, não formalizou a criação da carreira de ANALISTA DE DEFESA, para ocupar posições não apenas no próprio MD, mas em alguns setores das Forças.	Precisamos estabelecer um patamar de gastos para DEFESA permanente. Algo como a OTAN fez em fixar os gastos em 2% do PIB de seus países. Imagine se nós que gastamos cerca de 1,4 a 1,5% elevássemos a 2%, podendo direcionar mais recursos para aquisição de novos meios para nossas FA. Importantíssimo projetos como a FAB possui com a EMBRAER e a MARINHA, que está construindo 4 fragata classe Tamandaré em Itajaí, e os 4 submarinos convencionais em Itaguaí, sem falar no Navio de Apoio Antártico que está sendo construído no Espírito Santo. É importante uma melhor coordenação entre as Forças, Ministério da Defesa e Indústria de Defesa, também no sentido de buscarmos novos mercados externos para os produtos de defesa aqui produzidos. Nunca teremos uma Base Industrial de Defesa forte apenas atendendo as demandas de nossas FA, precisamos vender mais para o exterior. E para tal, temos que ter o forte apoio dos mais altos níveis do Governo e do MRE.

Fuente: el autor

**Tabla II.2**  
**Pesquisa Empírica com Oficiais Superiores das Forças Armadas e de Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo (24/ago/2024 22:56)**

Militar	Qual sua Opinião sobre o PBC?	Dê Sua opinião sobre a Gestão de Riscos de Projeto e Influência da Sustentabilidade Econômica da BID?	Como Manter a saúde econômico-financeira da BID observando as Restrições Orçamentárias?
TC Aviador (FAB)	<p>Em primeiro lugar, vale lembrar que o PBC é uma ferramenta de planejamento estratégico que abarca diversos procedimentos ao preparo voltados ao preparo e emprego das Forças Armadas, por meio do desenvolvimento de capacidades alinhada ao atendimento dos interesses e das necessidades de nossa Nação, considerando os fatores tempo (prazo definido) e espaço (depende da área de atuação de cada FA) e analisando os cenários prospectivos, os quais sofrem limitações de orçamento e de tecnologia. Desta forma, penso que as Forças Armadas devem cada vez mais se aprofundar no estudo e no emprego deste tipo de metodologia, por conta da versatilidade e da economia de recursos, considerando o ambiente estratégico em que há ambiguidade na apresentação das ameaças se mostram ambíguas. Trata-se de um modelo que prevê a integração (interoperabilidade) entre as forças, vindo de encontro àquela abordagem tradicional, naturalmente individualista, a qual conduzia a esforços em duplicidade, dispêndios de recursos humanos e materiais desnecessários, em um contexto de elevadas restrições orçamentárias enfrentadas nos últimos anos.</p>	<p>A Base Industrial de Defesa (BID) é formada por empresas - estatais e/ou privadas - as quais têm participação nas etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de Defesa. Nesse contexto, o gestor principal deve contar com apoio da gestão de riscos ao planejar, dirigir e controlar os recursos e as atividades de sua empresa, visando minimizar o impacto financeiro da materialização dos riscos. A fim de cumprir com seu objetivo, ele precisa entender o modelo de negócios, da cadeia de valor e as estratégias da empresa. Ademais, a gestão de riscos, no âmbito corporativo, torna-se essencial para uma adequada governança, visto que fornece razoável garantia para que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Sendo assim, a atuação do gestor estratégico máximo (deve contar com apoio do gestor de risco) das indústrias pertencentes à BID é de suma importância para a manutenção do nível de produção diante desse cenário de restrição orçamentária ora apresentado (risco). A constante e profícua interação desses gestores com representantes governamentais (MD, Forças Armadas, Forças de Segurança Pública etc.) certamente evitará colapsos e soluções de continuidade, buscando contínuo alinhamento dos projetos em desenvolvimento e em fase de produção, com base no Planejamento Baseado em Capacidades, o qual deve estar contemporaneamente atualizado. Desta forma, tem-se o fortalecimento da BID nacional como consequência de uma correta gestão de riscos associada ao uso da ferramenta estratégica do PBC.</p>	<p>Como comentado anteriormente, as Forças Armadas brasileiras, inseridas estrategicamente no contexto da defesa da soberania nacional, também vêm sofrendo cortes nos investimentos estratégicos e no suporte administrativo, em função do cenário de restrições orçamentárias vigente em nosso País. Ademais, o enfrentamento de crises mundiais, tais como a pandemia da COVID-19 e o conflito entre Rússia e Ucrânia, fizeram com que nossa economia tivesse seu desempenho freado em alguma maneira. Nesse contexto, o gestor de recursos escassos deve executar importantes passos em seu planejamento estratégico, buscando mitigar os riscos e maximizar a eficiência de sua organização, quais sejam: identificar os recursos disponíveis (escassos), empregar os dados mapeados, usar de toda a sua criatividade, dispor de uma abrangente rede de contatos (networking), ser objetivo na resolução dos problemas (tempo x dinheiro), identificar talentos em potencial, objetivando minimizar os impactos da escassez.</p>

<p>Coronel PM/SP</p>	<p>Sendo parte ou um dos ramos da gestão de pessoas, a gestão de competências possui como um dos braços de sua operacionalização o planejamento com base em competências. Assim, tem-se, nessa seara, que a gestão de competências envolve o mapeamento dos conhecimentos, habilidades e atitudes dos colaboradores da organização, bem como o desenvolvimento de planos/projetos/programas destinados a aprimorar esses atributos, a empregar os colaboradores em funções/atividades que possam melhor aproveitar suas características intrínsecas e a reter esses talentos na organização. Por óbvio, deve-se, antes, caso a organização não possua, mapear os processos internos, solucionar os problemas encontrados e, com base nesse trabalho, estabelecer uma matriz de competências, em que são descritos os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o desenvolvimento de cada uma das funções existentes. Feito isso, o planejamento com base nas competências dos colaboradores tende a facilitar muito o atingimento dos objetivos almejados.</p>	<p>Entende-se por gestão de riscos, grosso modo, como sendo um conjunto de ações ou atividades destinadas a identificar e gerenciar ameaças à execução de planos, programas e projetos da organização, advindas de obstáculos, reais (existentes) ou que podem se manifestar em momento futuro. Noutros termos, a gestão de risco inicia-se com a pergunta "que fato pode ocorrer antes, durante ou depois da execução do plano que seja capaz impedir o alcance do meu objetivo?" A partir das respostas a essa pergunta, medidas devem ser previstas, e algumas tomadas, visando evitar que o fato ocorra, defletir seus impactos, minimizar seus efeitos ou mesmo aceitar eventuais prejuízos nos casos em que a relação custo benefício for compensatória para a organização. Em todas as esferas da vida em sociedade, seja no âmbito individual ou organizacional, a gestão de risco, por sua natureza e utilidade, mostra-se de importância fundamental para conquista de objetivos, seja ela qual for, envolvendo ou não recursos materiais. Na esfera pública, em especial, a gestão de riscos significa respeito e responsabilidade com uso dos recursos públicos, tanto humanos quanto financeiros e materiais.</p>	<p>Do rol de objetivos que se busca alcançar ao longo da vida, tanto ao nível individual quanto organizacional, seja na esfera privada ou pública, grande parte dele depende de recursos orçamentários. E nesse ponto, os limites orçamentários impostos pelas circunstâncias ou o quantitativo requerido, e ao mesmo tempo indisponível, para alcançar determinados objetivos pode inviabilizar a execução de planos/projetos/programas, a prestação de determinados serviços, bem como o atendimento de certas demandas, pessoais ou comunitárias. Nesse panorama, deve entrar em cena práticas de gestão orçamentária visando, entre outras medidas, a distribuição mais adequada possível e o uso responsável dos recursos orçamentários disponíveis, de acordo com a prioridade estabelecida entre as necessidades, os desejos e as demandas existentes. No âmbito da sociedade brasileira, muitas são as demandas da população, as quais somadas exigem recursos orçamentários que estão muito além dos disponíveis para o Governo, exigindo-se cada vez mais do governante a priorização adequada das demandas, o uso racional dos meios e mais transparência no emprego dos recursos. Para a população e para os órgãos fiscalizadores, não basta mais gastar o dinheiro apenas de acordo com a lei, mas também gastar de acordo com as reais necessidades do demandante e sem desperdícios.</p>
----------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: el autor

En vista de lo expuesto a lo largo de este texto, que pretende demostrar cómo la Triple Hélice, representada por la perfecta integración entre Academia, Empresas Públicas y Privadas (aquí incluida el BID-Base de Defensa Industrial) y Gobierno (aquí incluidas las Fuerzas Armadas y Fuerzas Auxiliares del Estado) con el fin de asegurar que Brasil logre la integración del territorio nacional lo más rápido posible y que el proceso económico e industrial genere Paz Social y Desarrollo Económico a través de la expansión del PIB-Producto Interno Bruto a través de la Planificación Basada en Capacidades no sólo de las Fuerzas Armadas, sino de todas las fuerzas económicas brasileñas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ Fuentes, Gonzalo; FIGUEROA Sepúlveda, Margarita. América Latina y el Desafío de la Planificación Basada en Capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 14, n. 1, pp. 119-136, 2019. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/927/92762989008/html/>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- ANAND, Pawan; NAGENDRA, Asha. Industry 4.0: India's Defence Industry Needs Smart Manufacturing. *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering*, v. 8, n. 11, pp. 476-485, 30 sept. 2019. Disponible en: <https://www.ijitee.org/wp-content/uploads/papers/v8i11S/K108109811S19.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; BARROS, Paula Macedo. O SETOR DE DEFESA BRASILEIRO NO EXTERIOR: Desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa. Rio de Janeiro: IPEA, 2024. 99p. Disponible en: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13002/4/TD\\_2973\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13002/4/TD_2973_web.pdf). Acceso em: 21 oct. 2024.
- BENAVIDES, Ricardo A. El planeamiento basado en capacidades y efectos y su adaptación en el proceso de transformación del ejército. *Military Review*, v. 1, n. 1, pp. 1-12, 2021. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/Spanish/OLE-Benavides.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- BRASIL. Política Nacional de Defesa: Estratégia Nacional de Defesa. 2020. Proposta enviada ao Congresso Nacional em 22/jul/2020. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.
- BRASIL. Lista de Produtos (PRODE/PED) das Empresas. 2024. Disponible en: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/produtos-de-defesa>. Acceso en: 20 ago. 2024.
- BRASILIANO, Antonio Celso Ribeiro. Risco Social: Chile - a explosão da desigualdade. 2019. Disponible en: <https://www.brasiliano.com.br/revista-gr-136-137-risco-social> Acceso em: 7 nov. 2024.
- CARMONA., Ronaldo Gomes. Panorama dos desafios brasileiros da indústria de defesa e segurança. Brasília: CNI, 2023. p. 464. Disponible en: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/22/1c/221c0389-d2be-41cd-8b75-2db116cae368/id\\_242698\\_panorama\\_dos\\_desafios\\_brasileiros\\_da\\_industria\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/22/1c/221c0389-d2be-41cd-8b75-2db116cae368/id_242698_panorama_dos_desafios_brasileiros_da_industria_web.pdf) Acceso en: 25 out. 2024.
- COOK, Geraldine. Nova abordagem estratégica para a defesa do Equador. 2022. Postado en 26/sept/2022. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/nova-abordagem-estrategica-para-a-defesa-do-equador/>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- COSTA, Franselmo Araújo. A anualidade orçamentaria e os projectos de defesa: o caso brasileiro. *Hemisfério: Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, Washington, v. 10, n. 1, pp. 91-105, 31 dic. 2023. Anual. Disponible en: <https://hemisferio.iadc.edu/index.php/hemisferio/issue/view/volume-10/9>. Acceso en: 21 oct. 2024.

- FIOTT, Daniel. ¿Más allá de la estrategia?: Estrategia industrial y futuro de la defensa europea. 2024. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mas-alla-de-la-estrategia-estrategia-industrial-y-futuro-de-la-defensa-europea/>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- FREIRE, Maria Eduarda Laryssa Silva. PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES COMO POTENCIALIZADOR DA INTEROPERABILIDADE: As experiências australiana e canadense transformadas em insumos para o caso do brasil. 2021. 226p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Ciências Humanas, Letras e Artes, UFPB, João Pessoa, 2021. Disponible en: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/22085/1/MariaEduardaLaryssaSilvaFreire\\_Dissert.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/22085/1/MariaEduardaLaryssaSilvaFreire_Dissert.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.
- FREITAS, Patrícia. A industria de defesa na grande estratégia brasileira: Integração regional e desenvolvimento. 2018. 104p. Dissertação de Mestrado — UNILA, Foz do Iguaçu, 2018. Disponible en: <https://dspace.unila.edu.br/server/api/core/bitstreams/57f2f7a9-b6b6-4255-b6cb-3bbd0da96d2c/content>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- GASPAR, Carlos. O Fim da NATO. IDN Brief, v. 1, n. 1, pp. 2-3, 30 abr. 2024. Disponible en: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2024/IDN%20brief%20abril%202024.pdf>
- GODNICK, William H. Herramientas de Prospectiva de Defensa y Seguridad Nacional de Estados Unidos y Australia y su aplicabilidad al contexto de América Latina. Washington: National Defense University, 2023. 17p. Disponible en: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/07/Herramientas-de-Perspectiva-de-Defensa-y-Seguridad-Nacional.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI, 2016. 744p. Disponible en: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706\\_livro\\_mapeamento\\_defesa.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706_livro_mapeamento_defesa.pdf) Acceso en: 7 nov. 2024
- KOLLIAS, Christos; PALEOLOGOU, Suzanna-Maria; TZEREMES, Panayiotis; TZEREMES, Nickolaos. Defense Expenditure and Economic growth in Latin American Countries: evidence from linear and nonlinear causality tests. Latin American Economic Review, California, v. 2, n. 26, pp. 1-25, 9 feb. 2017. Mensual. Disponible en: <https://latinaer.springeropen.com/track/pdf/10.1007/s40503-017-0039-4.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- LESKE, Ariela Diniz Cordeiro; SANTOS, Thauan. Perfil da Base Industrial de Defesa do Brasil. Rev. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, pp. 204-231, 22 nov. 2020. Trimestral. Disponible en: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1054>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- LOURES, Vinicius. Especialistas manifestam preocupação com a Base Industrial de Defesa. COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL. 18 jun.2024. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/especialistas-manifestam-preocupacao-com-a-base-industrial-de-defesa>. Acceso en: 21 oct. 2024.

- MCNAMARA, Whitney M.; MODIGLIANI, Peter; MACGREGOR, Matthew and LOFGREN, Eric. Atlantic Council Commission on Defense Innovation Adoption: Final report. In: ATLANTIC COUNCIL, 2024, Washington. Atlantic Council. Washington: Atlantic Council, 2024. pp. 1-42. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/atlantic-council-commission-on-defense-innovation-adoption/>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- MARÍN, Manuel Antonio Fernández-Villacañas. The Transformation of the Defense and Security Sector to the New Logistics 4.0: Public–Private Cooperation as a Necessary Catalyst Strategy. In: Developments and Advances in Defense and Security. Barcelona: EAE Business School, 2020. pp. 293-303. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/333784383\\_The\\_Transformation\\_of\\_the\\_Defense\\_and\\_Security\\_Sector\\_to\\_the\\_New\\_Logistics\\_40\\_Public-Private\\_Cooperation\\_as\\_a\\_Necessary\\_Catalyst\\_Strategy](https://www.researchgate.net/publication/333784383_The_Transformation_of_the_Defense_and_Security_Sector_to_the_New_Logistics_40_Public-Private_Cooperation_as_a_Necessary_Catalyst_Strategy). Acceso en: 21 oct. 2024.
- MATHEUS, Alexandre Soares. OBTENÇÃO DE DEFESA E A EVOLUÇÃO DA BASE INDUSTRIAL NOS EUA: possibilidades para o Brasil a partir do fluxo de recursos críticos. 2022. 108p. Tesis de Ciencias Políticas y Estrategias Militares—ESCOLA DE GUERRA NAVAL, Rio de Janeiro, 2022. Disponible en: <https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/CPem%20037.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- NASIMBA, Jorge; PALLANGO, Andrés; SUNTAXI, Kevin; YAGUARSHUNGO, Bryan. Prevención y Mitigación de Ataques DDoS Basados en Slowloris en Entornos Virtualizados. Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, Quito, v. 8, n. 4, pp. 89-99, 31 dic. 2023. Trimestral. Disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-seguridad-defensa/article/view/3475/2695>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- PIRES, André Bou Khater. PLANEAMIENTO BASADO EN CAPACIDADES Y SUS PERSPECTIVAS PARA EL EJÉRCITO BRASILEÑO. Defensa y Seguridad, Buenos Aires, v. 13, n. 25, pp. 14-18, 30 jun. 2021. Semestral. Disponible en: <https://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/2018/1/VC%2025-2021%20Pires.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- PONTE, Aureliano da. Modelos De Gestión Industrial En Defensa: Aportes Para Un Enfoque Sistémico. In: IX Encuentro Nacional de la ABED-Asociación Brasileña de Estudios de Defensa. Florianópolis: UFSC, 2016. pp. 1-17. Disponible en: [https://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465915175\\_ARQUIVO\\_daPONTE\\_Aureliano\\_2016\\_AT1\\_MODELOSDEGESTIONINDUSTRIALENDEFENSA.pdf](https://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465915175_ARQUIVO_daPONTE_Aureliano_2016_AT1_MODELOSDEGESTIONINDUSTRIALENDEFENSA.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.
- PUIG Morales, Mario. Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. En: Anuario de los Cuadernos de Trabajo ANEPE. N° 15, pp.63-77. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Cuaderno-de-Traabajo-2015.pdf> Acceso: 7 nov.2024.
- QUEIROLO Pellerano, Fulvio. La Tecnología Militar Como Motor De Desarrollo: Una Fórmula Postergada. In: CONFERÊNCIA DE DIREITOS DOS COLÉGIOS DE DEFESA IBERO-AMERICANOS, 2022, Rio de Janeiro. Conferência de Direitos dos Colégios de Defesa Ibero-Americanos. Rio de Janeiro: ESG, 2022. pp. 61-92. Disponible en: <https://www.gov.br/esg/pt-br/composicao/editora/ciberseguranca-inteligencia-artificial-e-novas-tecnologias-na-area-de-defesa.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

- ROCHA, Alex Oliveira da; OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Desdobramentos Da Metodologia Do Planejamento Baseado Em Capacidades Sobre O Dimensionamento De Pessoal No Comando Da Aeronáutica. En: ESD-Escola Superior de Defesa, Anuário CAED. Artigos do Curso de Altos Estudos em Defesa. Brasília, 2022, pp. 136-179. Disponible en: <https://www.gov.br/esd/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/anuario-de-artigos-do-caed/anuario-caed-2022.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- SALCEDO, César Augusto Astudillo. Un Ensayo sobre la Seguridad y la Defensa en el Perú, Nuevas Amenazas, Nuevos Roles. 2017. 166p. Ensayo — Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas-Perú, Lima, 2017. Disponible en: <https://www.esffaa.edu.pe/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ENSAYO-SEGURIDAD-DEFENSA.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- SÁNCHEZ Mayorga, Jaime Luis. Estado actual de las comunicaciones militares por satélite: GEO vs. LEO. En: Tecnologías de alto impacto para la defensa en el entorno operativo 2035. Madrid: Ministério de Defensa, 2023. 130p. Disponible en: [https://www.asociacion-colegiosdefensaiberoamericanos.org/images/sampled/data/documentos/2024/0227\\_CCDC\\_tecnolog\\_as\\_de\\_alto\\_impacto\\_.pdf](https://www.asociacion-colegiosdefensaiberoamericanos.org/images/sampled/data/documentos/2024/0227_CCDC_tecnolog_as_de_alto_impacto_.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.
- SILVA, João Pedro Lisbôa. O conselho de defesa sul-americano e a base industrial de defesa: um estudo acerca da integração em defesa sob a perspectiva dos complexos regionais de segurança. 2024. 117p. TCC — UFRGS, Porto Alegre, 2024. Disponible en: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/275812> Acceso en: 21 ago. 2024.
- SILVA, Peterson Ferreira da. Planejamento Baseado em Capacidade (PBC) no Quadro de Desenvolvimento de Força: Experiências Internacionais. 23 ago.2022. 15p. Notas de Clase. CEPD/2022. (Nota del autor: fuente corresponde a apuntes en el aula, no siendo publicado en Internet).
- SOUVERBIE, Louise. THE U.S. INDUSTRIAL DEFENSE STRATEGY AFTER UKRAINE. Paris: IRIS, 2024. 18 p. Disponible en: [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/04/IRIS\\_EN\\_ProgIndusDef\\_US-Industrial-Strategy\\_April-2024.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/04/IRIS_EN_ProgIndusDef_US-Industrial-Strategy_April-2024.pdf). Acceso en: 21 oct. 2024.
- SOUZA, César Augusto Nardi de. A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). 2013. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2013/abril/24-04-2013-politica-de-defesa-nacional-pdn-a-estrategia-nacional-de-defesa-end-e-o-livro-branco-de-defesa-nacional-lbdn/apresentacoes/pdn-end-general-nardi>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- SOUZA, Rodolfo Gabriel de. Crise e retomada da indústria de defesa. 2018. 103p. TCC — UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, Santana do Livramento, 2018. Disponible en: <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/3772/1/Rodolfo%20Gabriel%20de%20Souza.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.
- U.S.NAVAL INSTITUTE STAFF. GAO Report on Risk in Defense Industrial Base. 2022. Disponible en: <https://news.usni.org/2022/07/08/gao-report-on-risk-in-defense-industrial-base>. Acceso en: 24 ago. 2024.
- TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Paul and HINKLE, Wade. Defense Governance and Management: Improving the Defense Management

Capabilities of Foreign Defense Institutions. A Guide to Capability-Based Planning (CBP). 2019. IDA Document NS D-10369. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1122378.pdf>. Acceso en: 21 oct. 2024.

TALIAFERRO, Aaron C. Cost Estimation and Cost Analysis. Defense Management Simulation Workshop. 29/nov a 8/dic/2022. 37 p. Notas de Clase Simulación de Economía de Defensa-ESD-Escola Superior de Defesa. (Nota del autor: fuente corresponde a apuntes en el aula, no siendo publicado en Internet)

VARGAS, Rafael de Oliveira. Transformação digital na indústria de Defesa: Análise da adoção da Inteligência Artificial na performance e resiliência da cadeia de suprimentos. 2024. 89p. Dissertação de Mestrado — PUC, Rio de Janeiro, 2024. Disponible en: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/66497/66497.PDF> Acceso en: 21 oct. 2024.

## LA FUERZA TERRESTRE: EL CAPITAL HUMANO FRENTE A NUEVOS ROLES\* ∞

FULVIO QUEIROLO PELLERANO•

*"Lo que muchos oficiales de alto nivel y especialistas en defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental saben, es que las fuerzas armadas que existen en la actualidad no están pensadas ni organizadas para el presente, y mucho menos para un futuro tan cambiante, donde soldados se dedican a muchas tareas importantes menos a la guerra".*

Ph.d. William H. Godnick, (Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry), 2018.

### RESUMEN

*Para nadie resulta un misterio que la sociedad continúa su avance de desarrollo| que le ha permitido mayor bienestar. Tampoco resulta desconocido que, pese a los avances de la humanidad, surjan problemas y conflictos que pueden terminar en guerras. Si el fenómeno de la guerra continúa, significa que la misma sociedad requiere protegerse ante posibles agresiones. Sin embargo, los conflictos actuales presentan dinámicas muy distantes de las amenazas históricas. A los Ejércitos organizados, se une el crimen organizado, inmigración irregular, bandas armadas, cibercrimen, narcotráfico, cambio climático, entre algunos ejemplos de este nuevo entorno. Entonces, si las Fuerzas Armadas constituyen un seguro de Paz del Estado, como consecuencia natural sería recibir los medios, humanos y materiales, necesarios para cumplir con las nuevas funciones dadas.*

**Palabras clave:** Capital Humano; Fuerzas Armadas; Fuerza Terrestre; Política Militar.

- 
- \* El presente trabajo es resultado de una investigación elaborada durante la ejecución del programa de Seguridad Internacional, que desarrolla la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), conducente al grado académico de doctor.
  - Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa (ANEPE). Doctorando en Seguridad Internacional (UNED, programa internacional, IUGGM, España). Investigador asociado Universidad UBO, Chile. [fqueirolo@anepe.cl](mailto:fqueirolo@anepe.cl) - [fqueirolo3@alumno.uned.es](mailto:fqueirolo3@alumno.uned.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962> Encargado de Estudios Estratégicos en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
  - ∞ Fecha de recepción: 181124 - Fecha de aceptación: 101224.

## THE LAND FORCE: HUMAN CAPITAL FACING NEW ROLES

### ABSTRACT

*It is no mystery to anyone that society continues its development progress, which has allowed it greater well-being. It is also not unknown that, despite the advances of humanity, problems and conflicts arise that can end in wars. If the phenomenon of war continues, it means that society itself needs to protect itself against possible attacks. However, current conflicts present dynamics very distant from historical threats. Organized armies are joined by organized crime, irregular immigration, armed gangs, cybercrime, drug trafficking, climate change, among some examples of this new environment. Therefore, if the Armed Forces constitute peace insurance for the State, a natural consequence would be to receive the means, human and material, necessary to fulfill the new functions given.*

**Keywords:** Human Capital; Armed Forces; Land Force; Military Policy.

## FORÇA TERRESTRE: CAPITAL HUMANO DIANTE DE NOVOS PAPÉIS

### RESUMO

*Não é mistério para ninguém que a sociedade prossegue o seu progresso de desenvolvimento, o que lhe tem permitido maior bem-estar. Também não é desconhecido que, apesar dos avanços da humanidade, surgem problemas e conflitos que podem terminar em guerras. Se o fenómeno da guerra continuar, significa que a própria sociedade necessita de se proteger contra possíveis ataques. Contudo, os conflitos actuais apresentam dinâmicas muito distantes das ameaças históricas. Aos exércitos organizados juntam-se o crime organizado, a imigração irregular, os bandos armados, o cibercrime, o tráfico de droga, as alterações climáticas, entre alguns exemplos deste novo ambiente. Portanto, se as Forças Armadas constituíssem um seguro de paz para o Estado, uma consequência natural seria receber os meios, humanos e materiais, necessários ao cumprimento das novas funções atribuídas.*

**Palavras-chave:** Capital Humano; Forças Armadas; Força Terrestre; Política Militar.

### A. Introducción

A consecuencia de la guerra contra el terrorismo, iniciada por Estados Unidos (EE. UU.), tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, se han llevado a cabo amplios debates respecto de nuevos roles de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), en conflictos

que presentan características y condiciones diferentes a las guerras convencionales. Estas discusiones se han profundizado con las guerras en Nagorno Karabaj (2020), Ucrania (2022) y Medio Oriente (a partir del 7 de octubre del 2023), con la incursión de Hamas sobre territorios de Israel, conflicto que se ha extendido a Líbano, Siria e Irán.

Sin desconocer la coexistencia de otros frentes de guerra, mayoritariamente en desarrollos en África, tanto académicos como políticos y estrategias, han manifestado su interés por las implicancias que estas nuevas modalidades de guerra estarían generando en la configuración de las fuerzas de Defensa. Por consiguiente, surge un interés por evaluar la eficiencia y eficacia del empleo de las FF. AA., en escenarios que se presentan más difusos, volátiles, intensos e híbridos.

Estos últimos vectores se erigen como factores relevantes para organizaciones, cuyo poder de acción se sustenta en la capacidad que posean sus integrantes para desempeñarse en nuevos ambientes. En consecuencia, un primer cuestionamiento a lo descrito es: ¿El capital humano debería poseer condiciones y/o competencias especiales para actuar en entornos como los señalados? De ser así ¿cuáles debiesen ser esas competencias y cómo se explicitan?

Convengamos que la complejidad y versatilidad de los escenarios actuales, además, se ha desordenado a consecuencia de la participación de otros y muy diferentes actores. La evidencia muestra que, a los Ejércitos convencionales, se suman mercenarios, grupos de civiles armados y, últimamente, máquinas que poseen inteligencia artificial (IA). Una nueva realidad que requiere de una particular mirada en la formación del capital humano de las FF. AA. ¿Qué tipo de adversario habrá que enfrentar?

Si bien se confirma que la incorporación de sofisticados sistemas de armas está jugando un rol predominante en conflictos actuales, el capital humano permanece como factor clave a la hora de diseñar FF. AA. para la Defensa Nacional. Entonces, habría que analizar la efectiva gravitación que posee el elemento humano frente a la irrupción de nuevos fenómenos que, en condición de potenciadores, estarían configurando el entorno inmediato. Aun cuando su principal actividad es prepararse para una eventual guerra, factores como el cambio climático, la inmigración irregular, el crimen organizado, y el cibercrimen, estarían influyendo en la generación de nuevos procedimientos, así como en la adquisición de medios diferentes de aquellos necesarios para oponerse riesgos y amenazas.

Todo indica que para ganar estas nuevas formas de guerra no solo se requiere contar con buenas estrategias. La necesidad de desarrollar capacidades humanas, que se encuentren sintonizadas con escenarios de mayor complejidad, implica poseer un robusto proceso formativo que permita a sus integrantes cumplir con nuevos roles a los que están siendo convocados.

A mayor abundamiento, la irrupción de organizaciones criminales y terroristas internacionales, que han proliferado en áreas donde el Estado se ha mostrado débil, también ha abierto otro flanco de vulnerabilidad. En este caso, las policías y cuerpos de seguridad se han visto sobrepasadas en su accionar y, por defecto, se recurre residualmente al empleo de FF. AA.

Asumiendo esta nueva realidad, el trabajo proyectado se circunscribe en demostrar la necesidad de sincronizar nuevas capacidades humanas para desempeñarse en nuevos roles. En esta línea, preguntas relacionadas con los niveles de planificación y ejecución resultan imprescindibles de responder. ¿Dónde debiesen normarse estas nuevas capacidades? ¿Cómo se debería formalizar el proceso, qué autoridades participan, cómo se armoniza la dimensión política con el diseño de una estrategia de Defensa?

En el último informe de la Red de Seguridad y Defensa para América Latina (RESDAL), prácticamente el 50% del personal que integra las FF. AA. latinoamericanas, lo hace en base a soldados. El resto de sus integrantes es fruto de un proceso de formación llevado a cabo en academias, institutos o escuelas, dependiendo de sus respectivas particularidades. La importancia de cada eslabón de la cadena de Defensa (personal, doctrina, medios, presupuestos), constituye la mejor fortaleza frente a las futuras amenazas a la seguridad. El primer eslabón, el soldado.

“En la región latinoamericana el personal de carrera de las Fuerzas Armadas atraviesa un periodo de formación específico que suele tomar años; todo el proceso formativo, y las capacitaciones posteriores, conforman fuerzas altamente profesionalizadas. Las instituciones cuentan con academias para oficiales, y academias para suboficiales. En algunos casos, incluso, existen escuelas para tropa”<sup>1</sup>.

En el caso nacional, la normativa vigente establece criterios definidos por niveles, responsabilidades y actividades, buscando una armonía que es dirigida a través del ministerio encargado de la Defensa Nacional.

“La conducción política institucional de la Defensa es la conducción superior de las instituciones de las FF. AA. y organismos dependientes del Ministerio por parte del Ministro de Defensa Nacional, siguiendo las instrucciones del Presidente de la República, orientada a obtener los objetivos de desarrollo en personal, material, infraestructura, alistamiento operacional, control de gestión y fiscalización superior, entre otros, para lograr un Defensa eficaz, capaz de cumplir con su función constitucional y legal.

Esta conducción se materializa mediante esta Política de Defensa, la Política Militar y Directivas Ministeriales, así como también mediante diversas iniciativas legales y administrativas<sup>2</sup>.

En consecuencia, de manera paralela a la educación militar, propia del personal profesional, también se establece una gestión del soldado (contingente), a través de una Política Militar destinada a guiar la estructura más básica de la escala organizacional.

El marco explicitado impondría la necesidad de llevar a cabo un trabajo de investigación conducente a observar los alcances, contenidos y aplicabilidad, para el caso nacional, de Política Militar. Este análisis revelaría importante evidencia sobre la presencia de bre-

---

1 RESDAL. Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2024. En: <https://www.resdal.org/esp/Atlas-RESDAL.html> pp. 41-42.

2 MINDEF. Política de Defensa Nacional de Chile, 2020. p. 105.

chas de sincronización entre la normativa vigente y los nuevos roles que está cumpliendo el contingente convocado a cumplir con el Servicio Militar.

Consecuente con este marco, y basado en un método cualitativo para la selección de una muestra representativa, así como la recolección de datos, se procederá de la siguiente forma: inicialmente, se realizará un estudio comparado del concepto de Política Militar, buscando sustentar su uso y aplicabilidad; posteriormente, se identificarán los nuevos roles que están siendo ejecutados por integrantes de las FF. AA. y, en lo particular, las funciones que ejerce el contingente; finalmente, se presentarán evidencias que permitan revelar los contenidos de una Política Militar.

Como resultado se espera presentar evidencias respecto de la necesidad de armonizar los contenidos de la Política Militar Nacional, por ahora inexistente, con la política de Defensa vigente.

## **B. Conceptualización de política militar desde un estudio comparado**

### **1. Selección de la muestra**

Considerando la amplitud de criterios sobre los que se pueden recabar antecedentes, así como lo específico del tema de estudio, se seleccionará países que para el ejercicio investigativo son representativos. En este caso, Estados Unidos (EE. UU.), Brasil y Argentina por la región Americana; España y Alemania por Europa; y, finalmente, China por Asia.

Los criterios por los cuales se han escogido los países antes señalados son:

- Conexión geopolítica de los actores.
- Relación histórica y legado sociocultural.
- Evolución del pensamiento estratégico vinculado a la Defensa Nacional.

#### **a. Política militar en EE. UU.<sup>3</sup>**

La política militar estadounidense tiene sus orígenes en la cultura política norteamericana de los siglos XVII y XVIII, especialmente en la experiencia del período colonial y la revolución. Preguntas relacionadas con el tamaño de las fuerzas regulares terrestres y navales permanentes, su organización, roles y expectativas de sus componentes, así como dependencia orgánica, fue la base para el diseño de la política militar tradicional norteamericana.

En este contexto, el término política militar no se usó en EE. UU. hasta finales del siglo XIX. Fue el GDD. Brevet E. Upton quien presentó el concepto a un grupo de alto nivel del Ejército señalando que la política militar se relaciona *“con asuntos vinculados con el Ejército de los EE. UU., como las leyes que rigen la institución y las políticas para la expansión en tiempos de guerra”*. Hoy en día, el término continúa refiriéndose a asuntos del Ejército con exclusión de los demás ramas de las FF. AA. El concepto política militar tradicional apareció

---

3 RAND. “History of U.S. Military Policy”. En: <https://www.rand.org/pubs/tools/TL238/tool.html>

por primera vez con la ley de servicio selectivo de 1940. Si bien aún se utiliza, esta concepción ha ido mutando hacia otro término más relacionado con la política de fuerza total<sup>4</sup>.

La política de fuerza total del Ejército es un término formal adoptado en los documentos de política del Departamento de Defensa y del Departamento del Ejército (no en la ley estatutaria), a partir de 1970 con la “Política de fuerza total” del secretario de Defensa Melvin Laird para todo el Departamento de Defensa. Este término se creó en un intento de caracterizar un cambio en el pensamiento del Departamento de Defensa, que incluía expectativas más altas para las inversiones anuales realizadas en las fuerzas de reserva y los niveles de preparación más altos.

Los ataques terroristas de septiembre del 2001 plantearon un desafío sin precedentes para la estrategia de defensa norteamericana. La experiencia de guerra en territorio propio, a través de un actor no estatal, socavó el diseño de los planificadores y hubo que modificar nuevamente las conceptualizaciones de fuerza. Esta tarea fue asumida por el Departamento de Defensa (DoD) propiciando la adaptación de sus instituciones, su estrategia y desarrollo de nuevas capacidades para este nuevo contexto de manera global<sup>5</sup>.

Sin embargo, las guerras en Afganistán e Irak, nuevamente, llevaron a la evolución de la reserva del Ejército. En efecto, los componentes de la reserva, frente a esta nueva realidad, deberían estar en condiciones de contribuir con nuevas capacidades bajo toda la gama de circunstancias, al igual que las fuerzas del Ejército regular, entorno que ha sido tema de discusión de diferentes administraciones considerando la provisión de recursos que, usualmente, son escasos.

La definición de Política Militar norteamericana “se refiere a las leyes fundamentales que rigen el Ejército de los EE. UU., al definir en qué consiste el Ejército —sus partes componentes— y la relación entre los miembros constituyentes (Reserva del Ejército y la Guardia Nacional)”<sup>6</sup>.

## **b. Política militar en China<sup>7</sup>**

En la década de 1950 China inició un proceso de reformas al sistema de Defensa y, particularmente, a sus FF. AA. La intención estratégica fue desarrollar un dominio sobre la ciencia y tecnologías militares modernas, toda vez que sus competidores llevaban la delantera.

En la década de 1980 Deng Xiaoping lideró el desarrollo del Ejército de Liberación teniendo por objeto construir un ejército aerodinámico, con características chinas, que incluía la reducción de sus efectivos y mejorar la calidad de las FF. AA.

---

4 RAND. “A History of U.S. Military Policy from the Constitution to the Present” En: <https://www.rand.org/search.html?query=military+policy&sortby=relevance&page=3>

5 Ibid.

6 Ibid.

7 SHI QINGREN. “China’s Military Reform: Prospects and Challenges”. Institute for Security and Development Policy, 2014. En: <http://isdpc.eu/wp-content/uploads/publications/2014-shi-qingren-chinas-military-reform-prospects-and-challenges.pdf>

En la década de 1990 se encaminó por impulsar la Revolución en Asuntos Militares (RMA) con características chinas, dando pasos hacia mejorar la informática de las FF. AA., un ámbito que procura grandes transformaciones.

Tras el 18º Congreso del Partido del 2012, se planteó la tarea estratégica de construir una fuerte defensa y poderosas FF. AA. más acordes a la realidad China, sustentada en el fuerte crecimiento económico de más de una década. Las principales orientaciones que guiaron las reformas militares fueron: personal, armamento, y estructura organizativa.

Como cuestión prioritaria del sector estratégico fue mejorar las políticas y mecanismos de las FF. AA. sobre el recurso humano. En este ámbito, el capital humano ha sido la clave en la reforma de las políticas militares. En resumen, el ajuste sistemático de dichas políticas y mecanismos para selección, nombramiento, formación e intercambios, salarios, asignaciones, pensiones y garantías, se tomó la agenda reformadora.

En la misma línea de políticas y mecanismos relacionados con los civiles contratados, el servicio militar, la línea de carrera de suboficiales, el reasentamiento de militares que pasan a retiro, la posibilidad de perfeccionamiento; del mismo modo la profundización de asistencia médica, seguros y de vivienda del personal militar, se mantienen en desarrollo.

Otra de las preocupaciones ha sido mejorar la gestión de los gastos y recursos militares con el objetivo de alcanzar una eficiencia de la economía militar. Finalmente, el tercer aspecto se refiere al sistema legal militar. Los cambios en el entorno social han demandado una adaptación de la estructura organizativa de las FF. AA., así como su armamento, equipo y la composición de los mismos.

En la última Política de Defensa Nacional se establecen nuevas reformas a las Políticas Militares e Instituciones<sup>8</sup>. En efecto, bajo este precepto se ha innovado en políticas de empleo operacional, avanzado en desarrollo de nuevas capacidades estratégicas, ostensibles por todo el mundo y significativamente en Asia. Lo anterior, ha implicado la necesidad de actualizar protocolos de entrenamiento interno y con otras FF. AA.

### c. Política militar en España

Con el regreso de la democracia, el parlamento, a través de las Cortes, dicta la Ley Orgánica 6/1980<sup>9</sup> por las que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y su organización. Si bien, en la actualidad ha sido reemplazada el 2005<sup>10</sup>, sus preceptos resultan significativos. En el Art. 4to. Inciso dos establece la Política Militar como componente esencial de la Política de Defensa. Ella determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la nación en relación con la Defensa.

---

8 NATIONAL DEFENSE POLICY. "China's National Defense in the New Era". The State Council Information Office of the People's Republic of China, July 2019. pp. 22–34.

9 JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL. L.O. Nº 165, julio 1980. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1980/07/10/pdfs/A15750-15753.pdf>

10 GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-18933>

Más adelante, en el Art. 9º de dicha L.O. dispone que la Junta de Defensa Nacional, en su calidad de órgano superior asesor y consultivo del Gobierno en materia de Defensa: “b) Formular y proponer al Gobierno la Política Militar y directrices en que ha de basarse la aportación no militar al conjunto de la Defensa Nacional”. Posteriormente, en el Art. 10, indica que “Le corresponde al Ministro de Defensa la ordenación y coordinación inmediata de la Política de Defensa y ejecución de la Política Militar correspondiente”.

El proceso iniciado el año 1980 fue el primer paso de una permanente actualización que se materializó a través de sucesivas Directivas de 1984-1986-1992-1996- 2000 y 2004. Esta última sintonizó los contenidos de la Política de Defensa española que establece nuevo proceso de revisiones de la Política de Defensa de la cual se deriva la actual Directiva de Política de Defensa<sup>11</sup>. Un entorno marcado por la pertenencia de España a la OTAN y UE.

Las actuales directivas se desarrollan y aplican en el ámbito del Ministerio de Defensa, entidad que establece las líneas generales de responsabilidad del Ministerio y otorga los criterios para el planeamiento de la Defensa.

Dicha Directiva, en su calidad de documento secundario, define los objetivos por alcanzar para las FF. AA., del mismo modo para el sector Defensa. Como documento matriz, recoge el contexto estratégico y los factores que condicionan el planeamiento militar y la asignación de recursos.

Entre las orientaciones generales se destacan:

- Mejorar las condiciones de vida y trabajo del personal militar.
- Avanzar en la plena incorporación de la mujer a todas las actividades de la Defensa con el apoyo de las políticas de conciliación.
- Contribuir como socio y aliado responsable y comprometido con los objetivos multilaterales al planeamiento de capacidades de defensa de la Unión Europea y de la OTAN. De manera solidaria y profundizando la cooperación y no la competencia entre ambas, sin más límite que el impuesto por el escenario de recursos disponibles.
- El marco político prioritario lo constituye la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea.

Por otra parte, en el ámbito de la preparación de la fuerza y las operaciones militares, se observan:

- Las FF. AA. deben desarrollar capacidades para sostener el despliegue de las fuerzas necesarias para mantener sus misiones permanentes, los compromisos con las organizaciones internacionales y la defensa de los intereses nacionales en el exterior.

---

11 GOBIERNO DE ESPAÑA. Directiva de Defensa Nacional, 2004. En: [www.defensa.gob.es/Galerias/defensa-docs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf](http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensa-docs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf)

- Mantener la capacidad operativa de las FF. AA. y, además, alcanzar la excelencia, mediante un esfuerzo en formación y selección que permita cubrir cada puesto con el personal más idóneo, manteniendo la motivación profesional y la estabilidad familiar.
- Mantenerse en la vanguardia tecnológica, reforzando la base tecnológica e industrial (BTI) española, con una clara vocación europea e impulsar la investigación, desarrollo e innovación de manera coordinada con otros ministerios.

De esta manera, los objetivos y directrices que se establecen en la Directiva de Política de Defensa constituyen una guía para que las autoridades responsables del planeamiento de la Defensa (el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la Secretaría de Estado de Defensa y la Subsecretaría de Defensa), den inicio a un nuevo ciclo de planeamiento de la Defensa destinada a actualizar los cometidos y sintonice con las nuevas realidades de contexto local e internacional.

#### **d. Política militar en Alemania**

Las guías y orientaciones del sector Defensa han sido formalizadas a través de Libros Blancos, iniciándose en 1969 una nueva modalidad de diseño. A la fecha se han publicado once Libros Blancos, el último en 2016. En ellos se expresan, acorde al contexto internacional y local, principios básicos para la Defensa así como los objetivos de la política del país para brindar seguridad y defensa. De este modo se establece una estructura, número de efectivos, el armamento, material, la instrucción y administración de las FF. AA., así como el presupuesto de Defensa.

En este ambiente y sin emplear, taxativamente, el concepto de “Política Militar”, se recurre al término de “Política de Seguridad y Defensa” de forma amplia, para luego decantar en orientaciones específicas para el sector. Lo destacable es la consistencia por mantener sus preocupaciones iniciales centradas por su estructura, cantidad de efectivos, tipo de armamento, el material, la instrucción, su administración y presupuesto.

Resulta relevante de destacar que, desde la caída del Muro de Berlín y desaparición de la Alemania de Este (RDA), uno de los objetivos prioritarios ha sido reducir los efectivos de ambas Alemania, estandarizar estructuras (algunas obsoletas pertenecientes a la antigua RDA) y reorientar roles y funciones para una nueva era, esta vez marcada por la desaparición de la amenaza nuclear y de un enemigo común (Pacto de Varsovia). Un entorno que nuevamente fue modificado tras las guerras de la antigua Yugoslavia de 2004 y, últimamente, con la ocupación de Crimea del 2014, por parte de Rusia.

La última edición del Libro Blanco (2016)<sup>12</sup> sienta las bases para el curso futuro de la *Bundeswehr* (FF. AA.), como uno de los instrumentos de la política de seguridad alemana, razón por la que sintoniza con las políticas y estrategias de Seguridad de la OTAN y de la U.E.

---

12 THE FEDERAL GOVERNMENT. White Paper 2016. “On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”. En: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a-86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

### **e. Política militar en Brasil**

La Política de Defensa Nacional de Brasil (PDN) se concreta a partir del año 1996<sup>13</sup>, fecha en que se comienza a formalizar la organización del Ministerio de Defensa (1999) y se extiende hasta el 2005. De esta manera se sincronizan estructuras que obedecían a cinco ministerios vinculados a la Marina, Ejército, Aeronáutica, Jefe del Estado Mayor de las FF. AA. y la Casa Militar.

Recién el 2008 se publica “La Estrategia Nacional de Defensa” (END), documento que plantea los objetivos y pilares sobre los que se construirán en un plazo de 20 años las cuestiones de Defensa.

El documento matriz define el despliegue de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, reorienta la industria bélica, y cómo se adaptará el Servicio Militar a las nuevas necesidades. Consecuente al cambio del escenario político nacional e internacional, el año 2012 se sincroniza la base doctrinaria señalada y surge la Política Nacional de Defensa (PND), de ella deriva una nueva Estrategia y se publica el Libro Blanco de Defensa del 2012<sup>14</sup>.

Resultado del análisis de todos los documentos descritos se deduce que, si bien no utiliza el concepto de Política Militar, tanto la Política de Defensa como su Estrategia de Defensa incorporan elementos que describen cuestiones administrativas de organización que van en línea con el concepto. Del mismo modo, el Libro Blanco 2012, en sus Capítulos 3 al 5, se evidencian dichos rasgos.

### **f. Política militar en Argentina**

La Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional promulgada en 1988, modificó esencialmente el “concepto de defensa”, prevalente en la norma anterior, la Ley 16.970 de 1966 desarrollado en época de Guerra Fría, empleando la doctrina de Seguridad Nacional.

La Ley Nacional Nº 24.429 del Servicio Militar Voluntario, del año 1995, estableció el reclutamiento voluntario como fuente ordinaria de incorporación de tropa, sustituyendo a la conscripción obligatoria.

A partir de 1996 y hasta 1998 la administración argentina comenzó un proceso de actualización de los contenidos de la Defensa Nacional y, particularmente, de los asuntos militares “... como un modo de ofrecer una guía del pensamiento del Estado Nacional en la materia”<sup>15</sup>.

La consecuencia de esta actualización, refrendada en el Libro Blanco de 1998, fue la dictación de la Ley Nº 24.948 del mismo año, que establece “Las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposicio-

---

13 PNDN. Política Nacional de Defensa Brasil, 1996. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

14 LBDN. Libro Blanco de Defensa Nacional. Brasil, 2012. En: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/Versao2012dolivroLBDNemespanhol.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versao2012dolivroLBDNemespanhol.pdf)

15 MINDEF. Argentina. Libro blanco de la República Argentina, 1999. Prólogo. En: <https://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>

nes generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias”<sup>16</sup>.

La mencionada ley impuso ciertos objetivos que, paulatinamente, fueron actualizados y publicados en las versiones posteriores de los Libros Blancos del 2015 y 2023 respectivamente. Materias afines a la investigación destacan:

- a) la promoción de cuadros militares con motivación vocacional, de alta capacitación profesional teórica y práctica; b) la disminución del número de unidades operativas y simultáneamente el aumento de un eficiente y eficaz sostén logístico de las mismas, poniendo a esas unidades en aptitud de desarrollar operaciones prolongadas que permitan acciones en distintas especialidades y ámbitos geográficos; c) la consolidación de comandos y estados mayores capacitados para conducir en forma permanente operaciones, realizar estudios, planeamiento y apoyo a la conducción; d) el desarrollo de previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de conflicto, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de las fuerzas armadas; y e) la determinación de afectaciones presupuestarias que permitan satisfacer los objetivos descriptos<sup>17</sup>.

Las temáticas de Defensa Nacional, los asuntos militares y otros relativos a la seguridad, continúan siendo tratados y abordados mediante instrumentos legales aprobados por el Congreso.

## 2. Hallazgos en casos de estudio

- La evidencia recabada indica que no existe una estandarización o criterio común de empleo del concepto Política Militar en los casos de estudio.
- Se puede establecer que el concepto aborda problemas que afligen al entorno estratégico, destacando la preparación de la fuerza de Defensa. Desde dicha plataforma, se diseña una estrategia que abarca la obtención de los medios necesarios para enfrentar tareas históricas. Dichas tareas son asumidas como objetivos permanentes del Estado.
- Por otra parte, en algunos casos, se establecen entornos de futuro que se traducen en riesgos y amenazas estatales, incluida la guerra. Lo substancial de la Política Militar es que ajusta sus fines a los objetivos de la política general que establece un Estado para el resguardo de su soberanía.
- En este derrotero, y en base a los casos de estudio, algunas administraciones continúan utilizando el concepto de Política Militar, mientras otras se enmarcan

---

16 MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Ley Nº 24.948 de 1998. “Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias”. En: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

17 MINDEF. ARGENTINA. Libro blanco de la Defensa, 2015. Parte II, Cap. IV. pp. 48-59. En: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro\\_blanco\\_2015.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf)

en temáticas operativas y administrativas, instrumentalizadas en Políticas de Defensa. Ambas normativas se ponen en marcha a través de estrategias sectoriales.

- En todos los casos se puede observar la incorporación de cuestiones que son comunes para el desarrollo de las fuerzas, así como su preparación y formación.
- Las consideraciones presupuestarias de Defensa, por cumplir una función superlativa para la consecución de los objetivos del sector, se reconoce de manera plausible.

### Resumen de contenidos vinculados a Política Militar

País	EE. UU.	China	España	Alemania	Brasil	Argentina
<b>Contenido</b>						
Estructura organizacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Línea de carrera	X	✓	X	X	X	X
Selección y formación	✓	✓	✓	X	X	✓
Alistamiento operacional Movilización, material	✓	✓	✓	X	X	✓
Asignaciones, pensiones y garantías	✓	✓	✓	X	X	✓
Control de gestión Fiscalización	✓	✓	✓	X	X	✓
Servicio Militar Reservas	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia en base a documentos normativos de países analizados

### 3. Caso nacional. La Fuerza Terrestre

En el caso particular, es el Ejército, la institución más representativa de las FF. AA., por la cantidad de soldados que lo componen. El guarismo aproximado alcanza a 12.000 conscriptos<sup>18</sup>, al que se sumarían otros 7.000 soldados de tropa profesional (SOLTROP)<sup>19</sup>. Estos últimos poseen un grado mayor de especialización y pueden permanecer cinco años en las filas, con la posibilidad de extender otro período similar.

La importancia del factor humano resulta clave a la hora de convocar personas que provienen de un amplio espectro de la sociedad nacional, ofreciendo un proceso que, además de formarles, procura capacitarlos en nuevos entornos.

18 DGMN. Servicio Militar Obligatorio. [Último acceso: 11 de noviembre, 2024]. En: <https://www.serviciomilitar.cl/lineadetiempo/>

19 SOLTROP. Soldado de Tropa Profesional. [Último acceso: 11 de noviembre, 2024]. En: <https://ejercito.cl/document/download/c2x0cf8yMDIOX29rLTY2NTVkNWFiZGUyNmEucGRm>

En lo formal, el ámbito regulatorio de la formación militar se encuentra explicitado en el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile de 1997 (LDN, 1997), bajo el concepto de “Política Militar”<sup>20</sup>, siendo actualizado en la versión del LDN, 2017<sup>21</sup>.

Acorde a la normativa vigente, se propicia la voluntariedad por sobre la obligatoriedad. Con todo, los últimos registros no muestran resultados muy promisorios, recurriéndose a la obligatoriedad para cubrir plazas disponibles con los mínimos indispensables para la fuerza terrestre. Una tendencia que, al parecer, ha dado inicio a debates en distintos niveles de autoridades<sup>22 23</sup>.

Previamente, la Ley N° 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, estableció como tarea para la Subsecretaría de Defensa “...sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, encargarse de su actualización y explicitación periódica”<sup>24</sup>. En línea con lo señalado, en la cuenta pública sectorial del ministerio del 2023<sup>25</sup>, se indica que durante la actual administración se publicará, por primera vez, la Política Militar. Así las cosas, se evidencia la necesidad de contar con un instrumento que regule materias propias de la gestión, formación y capacitación del contingente y sus reservas.

De lo tratado, *a priori*, se comienza a identificar la presencia de brechas en el andamiaje formativo del personal y, en lo particular, en el contingente. Entendiendo que la Política de Defensa Nacional constituye el nivel normativo superior de la conducción de la Defensa, la inexistencia de una Política Militar ha impulsado la generación de documentos administrativos que buscan suplir las orientaciones sectoriales.

Por otra parte, se abre un espacio para interpretaciones sobre la conveniencia de incorporar materias que, por su relevancia comunitaria y social, constituirían preocupaciones

- 
- 20 MDN. LDN. 1997. Glosario. “Política Militar: Orientaciones generales a las FF. AA. respecto a cómo se concretarán las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa. La Política Militar es también una política de Estado, y debe ser considerada en la definición de los programas y planes de desarrollo”. p. 218.
  - 21 MDN. LDN. 2017. “La Política Militar es una política pública entendida como el conjunto de lineamientos que el Ministerio de Defensa, en el marco de la Política de Defensa, dirige a las Fuerzas Armadas, incluido el Estado Mayor Conjunto, en los ámbitos del desarrollo de la fuerza y del desarrollo de las instituciones militares. Orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas en tareas específicas, comunes y conjuntas, como un todo armónico y coordinado. En lo específico, fija criterios, estándares y procedimientos, y sienta las bases, de políticas institucionales en materias que ella aborda”. Cap. XIII “La Política Militar”, p. 186. LDN. 2017.
  - 22 INFOBAE. “El Ejército de Chile enfrenta déficit de soldados de tropa profesional y conscriptos por falta de presupuesto”. 30 de octubre, 2024. En: [https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5051486/ejercito-chile-enfrenta-deficit-soldados-tropa-profesional-conscriptos-falta-presupuesto?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Newsletter%20www.infodefensa.com](https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5051486/ejercito-chile-enfrenta-deficit-soldados-tropa-profesional-conscriptos-falta-presupuesto?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter%20www.infodefensa.com)
  - 23 EMOL. “Es muy preocupante”: Parlamentarios llaman a fortalecer FF.AA. tras dichos de Iturriaga sobre el financiamiento de soldados. 10 de noviembre, 2024. En: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2024/11/10/1148052/iturriaga-financiamiento-soldados-reaccion-parlamentarios.html>
  - 24 MDN.SSG. Ley N° 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, 2010. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
  - 25 MDN. Cuenta pública ministerial, 2023. “En cuanto a la elaboración de la política militar, documento nunca antes redactado en nuestro país, el último trimestre de este año se creará un grupo de trabajo con la misión de definir una propuesta respecto de los contenidos que abordará dicha política, para iniciar, tras ello, su posterior elaboración”. p. 26. En: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/Ministerio-de-Defensa-Nacional-Cuenta-Publica.pdf>

estatales por sobre las sectoriales. En esta dimensión temáticas que hayan abordado fenómenos como el cambio climático, o problemas sociales vinculados a la inclusión, género, diversidad sexual, pueblos originarios<sup>26</sup>, de por sí, se encuentran establecidos a través de cuerpos normativos ya regulados por el Estado de Chile, por consiguiente debiesen asumirse sin reparos.

En este sentido, la Política de Defensa Nacional, 2020 (PDN. 2020), aborda el desajuste observado en este trabajo al señalar que “...reafirma y actualiza los fundamentos expresados en anteriores Libros de la Defensa, como también avanza en conceptos y orientaciones necesarias para la conducción política de la Defensa”<sup>27</sup>. Finalmente, categoriza los niveles de gestión del sector:

“La presente Política de Defensa 2020 cumple con tres objetivos principales: un carácter directivo hacia el sector Defensa, respecto a la Estrategia de la Defensa y su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, incluyendo orientaciones para la Política Militar; una función declarativa hacia la comunidad internacional respecto a la actitud y postura de nuestro país en relación a la seguridad global y regional, incluyendo la contribución de la Defensa Nacional; y, un objetivo informativo hacia la comunidad nacional respecto al rol de la Defensa en contribución a la seguridad externa como también a la seguridad interna y desarrollo del país”<sup>28</sup>.

Nuevamente surge la pregunta del entorno dónde se deberían gestionar problemas como la selección, formación, capacitación, estructura organizacional, alistamiento operacional, reservas, movilización. Todo indica que dicho espacio es para la Política Militar.

A mayor abundamiento, la PDN 2020 recalca la importancia que reviste el capital humano para las FF. AA.

“El personal de las FF. AA. es el activo más importante de la Defensa y representa la base de las capacidades estratégicas que el país requiere, por lo que esta Política de Defensa debe orientar a la Política Militar a considerar los incentivos necesarios para captar, formar y retener hombres y mujeres con sólidos valores morales, competentes profesionalmente y comprometidos con el país y su Defensa”<sup>29</sup>.

Como corolario de este apartado se puede confirmar que, habiendo identificado la necesidad de contar con una Política Militar nacional aún en etapa de diseño e implementación impone la urgencia de alinear diferentes políticas nacionales y sectoriales para enfrentar los desafíos a los que las FF. AA. están siendo requeridas.

## **C. Nuevos roles para las FF. AA.**

### **1. Contexto internacional**

---

26 MDN. LDN. 2017. Op. Cit. pp. 186–201.

27 MDN. PDN. Política de Defensa Nacional, 2020. p. 7.

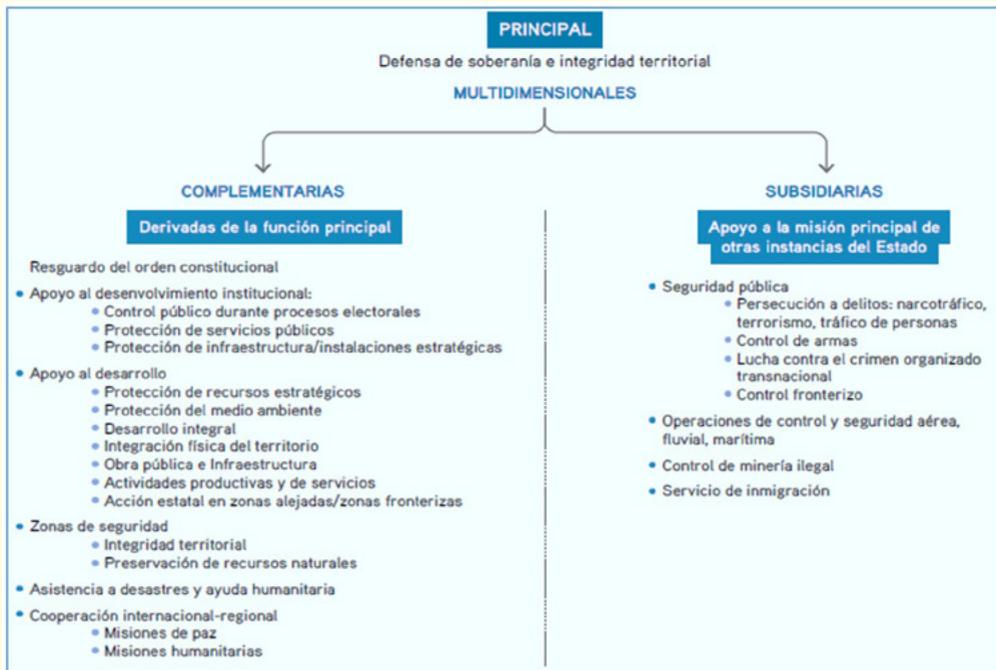
28 Ibid. p. 9.

29 Ibid. p. 106.

A nivel global se evidencian pocas dudas respecto de nuevos roles y funciones que están llevando a cabo las FF. AA. Los estudios estratégicos de riesgos y amenazas a la seguridad estatal presentan una tendencia marcada hacia una fusión de fronteras entre seguridad exterior e interior. Para algunos expertos, así como en estudios que han abordado estos temas, se identifica este espacio como zona gris<sup>30</sup>.

Desde la mirada regional, el trabajo llevado a cabo en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), confirmó la innegable tendencia respecto de una ampliación del rol que están cumpliendo las FF. AA., reflejada en el siguiente cuadro.

### Funciones de las FF. AA. en la región latinoamericana



Fuente: Libro de colección ANEPE, 2021<sup>31</sup>.

En línea con lo señalado, resulta relevante acceder a los resultados obtenidos de la investigación conjunta latinoamericana titulada "Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030"<sup>32</sup>. En dicha oportunidad diferentes Institutos y Academias de Defensa latinoamericanas, analizaron riesgos y amenazas que estarían influyendo a futuro en la transformación del escenario de seguridad regional. La búsqueda se centró en dar respuesta a una pregunta clave: ¿Y qué deben hacer

30 QUEIROLO, P. Fulvio. La "zona gris" y la seguridad nacional. Panorama de S&D, CIEE. Abril, 2021. En: <https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/>

31 ANEPE. FF.AA y Constitución. ¿De qué se trata? Colección de investigaciones, Edición especial, 2021. p. 23.

32 CHDS. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica. "Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030". Septiembre/octubre 2018. p. 153. En: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/09/Iniciativa-de-Vision-Estrategica-Version-Completa.pdf>

las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad en estos nuevos contextos? Entre las conclusiones se destaca:

“Aunque hay algunas excepciones en el Hemisferio Occidental, la gran tendencia va hacia una mayor participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, seguridad ciudadana, orden interno y combate al crimen organizado. Los escenarios al año 2030 prometen profundizar esta tendencia”<sup>33</sup>.

Abriendo el espectro académico, Santiago Prévide<sup>34</sup>, en su trabajo arriba a análogas conclusiones que se resumen en la siguiente sentencia:

“Hoy en día los ejércitos de la región realizan en su mayoría misiones militares de seguridad interna, cuya naturaleza, objetivos y consecuencias varían de país en país, y si bien reconocemos esta complejidad, consideramos que en pueden agruparse en dos grande tipos de involucramiento: donde las fuerzas armadas se involucran de manera directa en la seguridad y donde se limitan al apoyo logístico”.

Asumiendo entonces que las condiciones del entorno de seguridad son más complejas, lo conveniente sería proveer a las FF. AA. de capital humano con mayores competencias, y en caso de recurrir a contingente, éste debiese alcanzar un alto estándar.

Sonia Alda<sup>35</sup> sustenta una realidad que, más temprano que tarde, requiere ser asumida por las autoridades sectoriales encargadas de la Seguridad y Defensa. Coincidiendo con lo expresado por la investigadora, en términos de sincronizar el empleo de FF. AA. en apoyo a la seguridad interna, el camino a transitar es avanzar hacia la adaptación, modernización y transformación de las FF. AA. para nuevos entornos. La peor respuesta sería continuar haciendo más de lo mismo con discutibles resultados. La siguiente sentencia se comienza a transformar en un epitafio.

“Ha quedado obsoleta la discusión si las FF. AA. deben de restringir su actuación al ámbito exterior y no intervenir en el ámbito interno. Los hechos consumados han restado validez a dicho debate. La tendencia general de los gobiernos, en toda la región, ha sido asignar numerosas misiones a las FF. AA. en seguridad interior. Cada vez parece más difícil restringir su actuación a su misión principal”<sup>36</sup>.

---

33 Ibid. p. 150.

34 PRÉVIDE, Santiago. G. *“Los Roles de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior: Un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)”*. Universidad Torcuato di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Junio, 2017. p. 52.

35 ALDA, Sonia. “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”. Primera Parte. Fuerzas armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿qué cambios se requieren? ¿adaptación, modernización o transformación? Centro de Estudios Estratégicos, Perú. Real Instituto Elcano, España. 2019. p. 38. En: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2020/12/transformacion-fuerzas-armadas-america-latina-crimen-organizado.pdf>

36 Ibid.

Surge nuevamente la pregunta inicial, y que el atlas RESDAL lo expone en su último informe al señalar que el 50% del personal que integra las FF. AA. latinoamericanas, lo hace en base a soldados, entonces ¿qué formación debiese poseer este personal?, a la que se agrega otra pregunta ¿dónde y cómo se explicita el tipo de formación de dicho capital humano? Todo indica que una forma es a través de la Política Militar.

## 2. Contexto local

“Sin descartar la amenaza tradicional, el actual contexto de seguridad se caracteriza por la existencia de fenómenos de carácter transnacional que han alcanzado, o pueden alcanzar, a constituir amenazas a la seguridad nacional. Esta situación nos invita a reflexionar acerca de la necesidad de generar un cambio de paradigma en la planificación de la fuerza”. (Patricio García. CEE. 2016)<sup>37</sup>.

Alineado con lo expresado por García, la realidad de los datos de seguridad locales ha impuesto la necesidad de romper ciertos paradigmas. Uno de ellos, el que sostenía que la Seguridad y la Defensa representaban dos veredas paralelas e infinitas destinadas a lograr el resguardo y protección de la población.

En el Mensaje presidencial<sup>38</sup>, enviado al Congreso Nacional por el Presidente, se solicita la tramitación de una ley que otorgue facultades a la autoridad para desplegar las FF. AA. en el resguardo de la infraestructura crítica (IC). Este Mensaje, para el estudio, constituye un hito trascendental que marca el cruce del cerco que separaba a la seguridad interna de la Defensa Nacional. Si bien se encuentra en trámite, se suma a la Ley N° 21.542<sup>39</sup>, una normativa destinada a establecer nuevas funciones para las FF. AA. cuando se presenten condiciones de peligro grave o inminente de daños a la IC.

Por otra parte, frente a la alarma pública que ha significado el ingreso de inmigrantes, en calidad de indocumentados, ha sido necesario impulsar la aplicación y actualización de Decretos buscando normalizar el fenómeno. Dichos mandatos regulan el empleo de FF. AA. en apoyo para control de fronteras, principalmente terrestres en la zona norte del país. En este caso, ha implicado un amplio despliegue de medios humanos del Ejército para cumplir dicha tarea.

La actividad en comento demanda de capital humano que reúna ciertas características especiales. En otras palabras, como mínimo debiese considerar la participación de soldados de tropa profesional. Nuevamente, habría que cuestionarse ¿y si no asiste una dis-

---

37 GARCÍA, T. Patricio. “La seguridad de Chile. Los desafíos en el siglo XXI para el sector Defensa”. Capítulo 4: Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa. CEE. 2016. p. 106. En: <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/TICA-Seguridad.pdf>

38 MENSAJE Presidencial N° 122-371. “Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República para la protección de la infraestructura crítica del país”. 01 agosto, 2023. En: <https://www.doe.cl/alerta/04082023/20230804034>

39 BCN. Ley N° 21.542. “Modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente”. Febrero, 2023. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>

ponibilidad de soldados profesionales, cómo se pueden cubrir dichas plazas? la respuesta es concluyente, contingente proveniente del servicio militar, en atención que el profesional de las armas cumple otros roles.

Si quedasen dudas sobre el avance de Chile en estas temáticas, habría que remitirse al Decreto N° 265 del 2022<sup>40</sup>. Esta normativa establece *“la colaboración de la Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vinculen al tráfico ilícito de migrantes, y al narcotráfico y crimen organizado transnacional... en zonas fronterizas del territorio nacional”*. Este Decreto se vincula al Decreto N° 78 del 2024<sup>41</sup>, ordenanza que regula y establece zonas en las cuales diferentes autoridades militares deben ejercer el control público fronterizo (Macrozona Norte: región de Arica y Parinacota; Tarapacá y Antofagasta). Convengamos que esta disposición se ha restablecido cada 90 días, por consideraciones legales.

Por otra parte, luego de una serie de hechos de violencia ocurridos en la zona sur del país, diferentes autoridades políticas han decidido establecer el control de seguridad de la zona, recurriendo a otro instrumento constitucional. En efecto, a partir del año 2022 se ha apelado al despliegue de FF. AA. bajo la condición de estado de excepción<sup>42</sup>. En esta oportunidad le correspondió a la Macrozona Sur (región del Biobío).

Las misiones que se han descrito, en cada ordenanza publicada, consideran el despliegue de diversos tipos de profesionales, entre los que se confirma la presencia de contingente y soldados profesionales.

Oportuno para el estudio resulta el comentario del general Ricardo Martínez<sup>43</sup>, ex Comandante en Jefe del Ejército, quien entra al debate de la problemática sobre la disponibilidad de personal de la Fuerza Terrestre. Su análisis responde a la dinámica central de este trabajo, afirmando *“el Ejército de Chile, que sigue dependiendo para su despliegue de manera importante de soldados no profesionales”*. Con dicha aseveración, el ex Comandante en Jefe, revela que el ambiente operacional actual exige mayor preparación del primer eslabón de la cadena del Ejército, sin eliminar al contingente que también debería modernizarse.

La problemática de la disponibilidad de capital humano en las FF. AA. y en lo particular del Ejército. En efecto, ha sido tema de preocupación no solo por la dinámica de presupuestos, sino que a consecuencia de los cambios vegetativos que presenta la sociedad. Un factor, no menor, que amerita la debida consideración de las autoridades sectoriales.

---

40 BCN. Decreto N° 265. “Autoriza colaboración y delega en el ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica”. Última versión 13 de agosto, 2022. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134840>

41 BCN. Decreto N° 78. “Delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, designa a oficiales generales que señala e instruye lo que indica”. Última versión 6 de noviembre, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189669>

42 BCN. Decreto N° 127. “Prorroga declaración de estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica”. Última versión 6 de marzo, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1201523>

43 EL MOSTRADOR. “La fuerza de soldados que requiere un Ejército operativo”. 13 de noviembre, 2024. En: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2024/11/13/la-fuerza-de-soldados-que-requiere-un-ejercito-operativo/>

En el trabajo de investigación desarrollado entre la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y la Universidad Bernardo O'Higgins, se presentan evidencias respecto del impacto que está provocando, en la Defensa, la longevidad de la población y la reducción en las tasas de natalidad.

“El factor natalidad se encuentra sensiblemente alineado con la participación laboral de mayores de 15 años. El porcentaje de mano de obra disponible, en un futuro inmediato, se reduce. Una base laboral restringida condiciona la procedencia de selección. Aun cuando la demanda laboral se mantenga, la menor oferta genera ralentización en los requisitos de selección de organizaciones que buscan integrar nuevos talentos”<sup>44</sup>.

No queda duda alguna que la reducción de disponibilidad etaria impactará en la dinámica de selección de ingreso, formación y capacitación de futuros contingentes, e incluso alcanzará a la categoría de profesionales de las armas. En la actualidad el primer eslabón está por debajo de los parámetros mínimos requeridos, será cosa de tiempo para que esta cadena comience a presentar signos de desgaste en el capital humano.

#### **D. Aproximaciones finales, en condición de conclusiones**

La evidencia presentada en el trabajo confirma que entre las preocupaciones estatales de mantener FF. AA. en un estado operacional constituyen una prioridad. En este ámbito, dos son los aspectos relevantes para el diseño de fuerzas. Primero, el reclutamiento del personal; y, segundo, la disponibilidad presupuestaria para llevar a cabo los planes de formación del capital humano.

Para el caso del contingente, durante el proceso de transformación de un sistema de reclutamiento obligatorio a uno voluntario, implicó relevar ciertas premisas que, hasta hoy, presentan cuestionamientos. Entre éstos, se destacan:

- Cambios de modelos de sociedad, menos jóvenes disponibles y población más longeva, con mayores derechos y valores disímiles.
- Nuevos entornos de conflicto, cada vez más complejos y tecnológicos. Requiriendo mayores y mejores competencias.
- Costos operacionales de la fuerza. Definición de modelo profesional, voluntario, mixto.
- Estrechez de presupuestos para Defensa.
- Nuevos estándares de sistemas de armas. Requiere de formación y capacitación del recurso humano.

---

44 QUEIROLO, Fulvio. ABBAS, Nadezda. RUFF, Claudio. RUIZ, Marcelo. “Natalidad y longevidad de la población: estresores estratégicos para la Defensa Nacional”. RISTI, N° E72, 08/2024. p. 290. En: <https://www.risti.xyz/issues/ristie72.pdf>

- Nuevos roles y misiones de las FF. AA. distintos a la guerra. Formación y capacitación, sin desvirtuar la esencia doctrinaria.

Lo antes descrito ha conllevado a otros problemas circunscritos en: ¿Cómo cumplir con los estándares mínimos exigidos, para que las FF. AA. y en lo particular la fuerza terrestre, estén sintonizadas con nuevos entornos? ¿Cómo mantener la esencia de las fuerzas de Defensa, aun cuando sean empleadas en otros roles? Respuestas que, en todos los casos estudiados, no ha sido fácil de lograr.

Sin duda que un diseño de FF. AA. profesionales repercute en el incremento de presupuestos, mientras que recurrir al contingente resulta más económico. Entonces, ¿qué tipo de FF. AA. se diseñarían? La Política de Defensa, Militar y la Estrategia de Defensa se erigen como fórmula de respuesta eficiente y eficaz.

Empleando una noción mitológica se puede señalar que el reclutamiento se percibe como el “*talón de Aquiles*” de las FF. AA., mientras que el presupuesto “*la flecha de Paris*”. Así las cosas, el sector Defensa propicia la elaboración de políticas sectoriales que son plasmadas en Política Militar, aunque en otros casos a través de la Política de Defensa.

Del mismo modo, siguiendo los cambios sociales globales, se comprueba que, como una respuesta a la falta de disponibilidad del recurso humano, se han incorporado cuotas de género, en funciones que otrora eran desempeñadas por y para hombres. El Servicio Militar con componente femenino, como parte de la cadena de formación, ha contribuido en dicha dirección.

Con todo, el carácter violento de la guerra y sus consecuencias en la sociedad moderna continúa tensionando la disponibilidad de capital humano. Dicha temática puede ser observada en la promoción de políticas sectoriales que fomentan el diseño de FF. AA. preparadas para funciones de paz, recurriendo a la noción polivalente de sus medios. En este sentido, se debe insistir en que los conceptos de disuasión y polivalencia constituyen capacidades estratégicas, complementarias e indispensables, las que debiesen tender a ser complementadas y no anuladas.

Dado que la sociedad actual es la proveedora del capital humano, surgen los últimos cuestionamientos ¿cómo compatibilizar las nuevas necesidades de Defensa Nacional con jóvenes que estarían siendo convocados a cumplir con el Servicio Militar?, ¿la voluntariedad, tal como está, será suficiente para subsanar la falta de personal?

La respuesta que convoca mayor beneplácito en los casos de estudio es contar con estrategias de incentivos. Estas se inician en la etapa formativa, desde su ingreso, y se proyectan hasta el término de su vida útil. En palabras simples, a los beneficios de salud, programas de pensiones, educación técnica, otorgamiento de ciudadanía a extranjeros, se adicionan despliegues de tropas bajo resoluciones ONU.

Se puede deducir que la Política Militar como instrumento normativo de Defensa, ha experimentado diferentes modernizaciones con el transcurso del tiempo. Sin duda que la radicalización del escenario de seguridad internacional ha marcado un punto de inflexión en la reconfiguración de las FF. AA., un factor que amerita revisión y supervisión permanente para alinear los objetivos que dicha política debiese concebir y promover.

Convenimos que la vertiginosa evolución de la sociedad, los nuevos entornos de conflicto, sumado a la irrupción de conocidos fenómenos como el crimen organizado, terrorismo, efectos del cambio climático y avances tecnológicos, urgen a la autoridad para sincronizar los procesos formativos del capital humano. Es el turno para la Política Militar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDA, Sonia. “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”. Primera Parte. Fuerzas armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación? Centro de Estudios Estratégicos, Perú. Real Instituto Elcano, España. 2019. p. 38. En: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2020/12/transformacion-fuerzas-armadas-america-latina-crimen-organizado.pdf>
- BCN. Ley Nº 21.542. “Modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente”. Febrero, 2023. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>
- BCN. Decreto Nº 265. “Autoriza colaboración y delega en el ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica”. Última versión 13 de agosto, 2022. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134840>
- BCN. Decreto Nº 78. “Delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, designa a oficiales generales que señala e instruye lo que indica”. Última versión 6 de noviembre, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189669>
- BCN. Decreto Nº 127. “Prorroga declaración de estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica”. Última versión 6 de marzo, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1201523>
- BCN. Departamento de Asesoría Parlamentaria. “Servicio Militar en Chile y en la experiencia comparada”. 5 de mayo, 2016. En: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24236/1/Servicio\\_Mil.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24236/1/Servicio_Mil.pdf)
- BCN. Constitución Política de la República de Chile. 22 de septiembre, 2005. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- CHDS. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. “Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030”. En: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/09/Iniciativa-de-Vision-Estrategica-Version-Completa.pdf>
- GARCÍA, T. Patricio. “La seguridad de Chile. Los desafíos en el siglo XXI para el sector Defensa”. Capítulo 4: Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa. CEE. 2016. En: <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/TICA-Seguridad.pdf>
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Directiva de Defensa Nacional, 2004. En: [www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf](http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf)

- GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-18933>
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL. L.O. Nº 165, julio 1980. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1980/07/10/pdfs/A15750-15753.pdf>
- LBDN. Libro Blanco de Defensa Nacional. Brasil, 2012. En: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/Versao2012doLivroLBDNemespanhol.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versao2012doLivroLBDNemespanhol.pdf)
- MDN. Decreto Ley Nº 2.306. “Dicta normas sobre reclutamiento y movilización de las Fuerzas Armadas”. 12 de septiembre de 1978 (última actualización 10/09/2005). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6876>
- MDN. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997. Glosario. “Política Militar. En: [https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---libro-de-la-defensa-nacional\\_1997.pdf](https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---libro-de-la-defensa-nacional_1997.pdf)
- MDN. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017. En: <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>
- MDN. Cuenta pública ministerial, 2023. En: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/Ministerio-de-Defensa-Nacional-Cuenta-Publica.pdf>
- MDN. SSG. Ley Nº 20.045. “Moderniza el Servicio Militar Obligatorio”. 10 de septiembre de 2005. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241847>
- MDN.SSG. Reglamento Complementario del D.L. Nº 2.306. “Sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas, Santiago, 24 de octubre 2007. En: [https://www.dgmn.cl/transparencia/leyes\\_dgmn/nuevas/RCOMPL2306DecretoN210.pdf](https://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/nuevas/RCOMPL2306DecretoN210.pdf)
- MDN.SSG. Ley Nº 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, 2010. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
- MENSAJE Presidencial Nº 122-371. “Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República para la protección de la infraestructura crítica del país”. 01 agosto, 2023. En: <https://www.doe.cl/alerta/04082023/20230804034>
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 1999. En: <https://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm>
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 2010. En: [https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro\\_Blanco\\_de\\_la\\_Defensa\\_spanish.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf)
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 2015. En: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro\\_blanco\\_2015.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf)
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 2023. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/libroblancodeladefensa2023\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/libroblancodeladefensa2023_.pdf)
- MINDEF. Política de Defensa Nacional de Chile, 2020. En: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POLÍTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

- MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Ley Nº 24.948 de 1998. “Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias”. En: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>
- NATIONAL DEFENSE POLICY. “China’s National Defense in the New Era”. The State Council Information Office of the People’s Republic of China, July 2019
- PDN. Política Nacional de Defensa Brasil, 1996. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibr-defBras.asp>
- PRÉVIDE, Santiago. G. “Los Roles de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior: Un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)”. Universidad Torcuato di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Junio, 2017.
- QUEIROLO, P. Fulvio. “La “zona gris” y la seguridad nacional”. Panorama de Seguridad&Defensa, CIEE. Abril 2021. En: <https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/>
- QUEIROLO P., Fulvio. ABBAS, Nadezda. RUFF, Claudio. RUIZ, Marcelo. “Natalidad y longevidad de la población: estresores estratégicos para la Defensa Nacional”. RISTI, Nº E72, 08/2024. p. 290. En: <https://www.risti.xyz/issues/ristie72.pdf>
- RAND. “History of U.S. Military Policy”. En: <https://www.rand.org/pubs/tools/TL238/tool.html>
- RAND. “A History of U.S. Military Policy from the Constitution to the Present”. En: <https://www.rand.org/search.html?query=military+policy&sortBy=relevance&page=3>
- RESDAL. Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2024. En: <https://www.resdal.org/esp/Atlas-RESDAL.html>
- SHI QINGREN. “China’s Military Reform: Prospects and Challenges”. Institute for Security and Development Policy, 2014. En: <http://isdpeu/wp-content/uploads/publications/2014-shi-qingren-chinas-military-reform-prospects-and-challenges.pdf>
- THE FEDERAL GOVERNMENT. White Paper 2016. “On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”. En: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a-80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

### Fuentes abiertas

- EL MOSTRADOR. “La fuerza de soldados que requiere un Ejército operativo”. 13 de noviembre, 2024. En: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2024/11/13/la-fuerza-de-soldados-que-requiere-un-ejercito-operativo/>
- EMOL. “Es muy preocupante”: Parlamentarios llaman a fortalecer FF.AA. tras dichos de Iturriga sobre el financiamiento de soldados. 10 de noviembre, 2024. En: <https://www.emol.com>

[com/noticias/Nacional/2024/11/10/1148052/iturriaga-financiamiento-soldados-reaccion-parlamentarios.html](https://www.infodefensa.com/noticias/Nacional/2024/11/10/1148052/iturriaga-financiamiento-soldados-reaccion-parlamentarios.html)

INFOBAE. “El Ejército de Chile enfrenta déficit de soldados de tropa profesional y conscriptos por falta de presupuesto”. 30 de octubre, 2024. En: [https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5051486/ejercito-chile-enfrenta-deficit-soldados-tropa-profesional-conscriptos-falta-presupuesto?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Newsletter%20www.infodefensa.com](https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5051486/ejercito-chile-enfrenta-deficit-soldados-tropa-profesional-conscriptos-falta-presupuesto?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter%20www.infodefensa.com)





**ESTUDIOS**



## EL CONFLICTO RUSO-UCRAIANO. "MERCENARIOS" VS. COMBATIENTES "EXTRANJEROS"\*∞

ARIEL ÁLVAREZ RUBIO•

### RESUMEN

*El presente artículo aborda el amplio empleo de combatientes "extranjeros" en el conflicto ruso-ucraniano, lo cual ha tornado aún más difícil la denominación genérica de "mercenarios" a quienes sin ser ciudadanos de ninguno de los países en conflicto participan directamente en el combate. Los informes obtenidos de fuentes abiertas y de organismos estatales internacionales, sugieren que tanto Rusia como Ucrania han reclutado y complementado fuerzas de maneras que potencialmente afectan las normas legales internacionales relacionadas con los mercenarios. La participación activa en el conflicto por parte del Grupo Wagner, una reconocida Compañía Militar Privada (CMP) rusa, y por otro lado, la creación de la Legión Internacional de Defensa Territorial de Ucrania, también conocida como Legión Internacional Ucraniana o Legión Extranjera Ucraniana, demuestra abiertamente que ambos Estados han recurrido a la utilización de miles de combatientes "extranjeros" para luchar a favor de sus respectivas causas, lo cual tiene efectos directos en el derecho de la guerra.*

**Palabras clave:** Mercenarios; combatientes extranjeros; privatización de la violencia.

## THE RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT. "MERCENARIES" VS "FOREIGN" FIGHTERS

- 
- Este artículo es resultado de los avances de la Investigación Especial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° E 2024-1, denominada "Conflicto y privatización de la violencia. El caso ruso-ucraniano". (Nota de la redacción: La primera parte de este escrito fue publicada en la edición N° 142, correspondiente al segundo semestre del año 2023).
  - Doctor en Estudios Americanos mención Estudios Internacionales (USACH), Magíster en Humanidades mención Historia (UAI), Magíster en Gestión de Recursos Humanos (UGM), y Magíster en Ciencias de la Administración Militar (AGA). Encargado del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos CIEE y Profesor e integrante del Claustro del Programa de Doctorado en Seguridad y Defensa de la ANEPE. Chile. [aalvarez@anepe.cl](mailto:aalvarez@anepe.cl) ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1420-3074>
- ∞ Fecha de recepción: 201124 - Fecha de aceptación: 101224.

### ABSTRACT

*This article addresses the extensive use of “foreign” combatants in the Russian-Ukrainian conflict, which has made the generic name of “mercenaries” even more difficult for those who, without being citizens of any of the countries in conflict, participate directly in the combat. . Reports obtained from open sources and international state bodies suggest that both Russia and Ukraine have recruited and complemented forces in ways that potentially affect international legal norms related to mercenaries. The active participation in the conflict by the Wagner Group, a renowned Russian Private Military Company (CMP), and on the other hand, the creation of the International Territorial Defense Legion of Ukraine, also known as the International Ukrainian Legion or the Ukrainian Foreign Legion, It openly demonstrates that both States have resorted to the use of thousands of “foreign” combatants to fight for their respective causes, which has direct effects on the law of war.*

**Key words:** Mercenaries; foreign fighters; privatization of violence.

## O CONFLITO RUSSO-UCRANIANO. “MERCENÁRIOS” VS LUTADORES “ESTRANGEIROS”

### RESUMO

*Este artigo aborda o uso extensivo de combatentes “estrangeiros” no conflito russo-ucraniano, o que tornou o nome genérico de “mercenários” ainda mais difícil para aqueles que, sem serem cidadãos de nenhum dos países em conflito, participam diretamente no combate. Relatórios obtidos de fontes abertas e de organismos estatais internacionais sugerem que tanto a Rússia como a Ucrânia recrutaram e complementaram forças de formas que potencialmente afectam as normas jurídicas internacionais relacionadas com mercenários. A participação ativa no conflito do Grupo Wagner, uma renomada Companhia Militar Privada Russa (CMP), e por outro lado, a criação da Legião Internacional de Defesa Territorial da Ucrânia, também conhecida como Legião Internacional Ucraniana ou Legião Estrangeira Ucraniana, demonstra abertamente que ambos os Estados recorreram ao recurso a milhares de combatentes “estrangeiros” para lutar pelas respectivas causas, o que tem efeitos directos no direito da guerra.*

**Palavras-chave:** Mercenários; combatentes estrangeiros; privatização da violência.

## INTRODUCCIÓN

En su texto “Anábasis”<sup>1</sup> Jenofonte nos relata cómo tuvo que asumir las responsabilidades del mando al frente de un contingente de 10.000 mercenarios griegos, luego de que los jefes y generales que los dirigían fueran asesinados al acudir a parlamentar con sus adversarios persas<sup>2</sup>. Para evitar la desbandada de las tropas, Jenofonte tuvo que imbuirse de la superioridad de la disciplina, identificando la salvación con la victoria y tanteando el posible camino de regreso a casa de las tropas mercenarias, una tarea de corte titánica que no en vano ha sido recordada hasta nuestros días como la Odissea de los 10.000.

En su relato, Jenofonte, establece una distinción nítida entre dos tipos de combatientes: los “soldados patrióticos” y los “soldados expedicionarios”. Los primeros ostentan esa condición de modo natural y como una prolongación de sus deberes; combaten “por la causa”, operan en una dinámica de “convicción”, luchan con fervor en defensa de una religión, de un dios o de una idea; su motivación, se cifra en la defensa inmediata de sus familias, sus mujeres, sus hijos, sus casas, sus tierras y su manera de vida. Los soldados expedicionarios, en tanto, son descritos fundamentalmente como unos “mercenarios”, es decir, que en su alistamiento pesa de manera definitiva el argumento de “la paga” o del “botín”; son descritos como unos combatientes que cuando su voluntad flaquea porque arrecian las dificultades, el sostenedor debe ganárselos de nuevo con el incremento o al menos la promesa de un aumento de la paga.

Sin embargo, la obra de Jenofonte también evidencia que los conflictos, una vez desencadenados, entran en una dinámica imprevisible, desbordan los planteamientos previos y pueden generar situaciones límites para la supervivencia. Eso es lo que ocurre con los 10.000 mercenarios griegos; las pautas iniciales quedan sobrepasadas y los estímulos previos se muestran inservibles; la paga queda distante y se imponen las apelaciones inminentes al último instinto de conservación. En esos momentos cruciales, vuelven a ser efectivas las invocaciones que hacen referencia al recurso de la disciplina más estricta en aras de la salvación colectiva para así lograr volver a la patria lejana, ya que por el contrario si la difusión del pánico hubiese alentado la actitud del “sálvese quien pueda”, las fuerzas griegas habrían enfrentado un inevitable desastre.

Es aquí donde los requerimientos de “urgencia” y “necesidad” cobraron especial importancia, ya que los expedicionarios mercenarios tomaron conciencia de que lo que estaba en juego no era otra cosa que “sus propias vidas” y “no la paga ni el botín”. Surge entonces lo que podríamos llamar el patriotismo de “último recurso” o sea, la idea del compañerismo fraternal propio de la supervivencia, que viene a constituir una explicación válida que justifica el resultado exitoso del regreso a casa de los 10.000 mercenarios griegos.

---

1 JENOFONTE; “Anábasis”, Ed. Alianza, Madrid, España, 2012.

2 En la batalla de Cunaxa (401 a.C), se enfrentaron las tropas mercenarias griegas bajo el mando del príncipe Ciro con el ejército persa del rey Artajerjes II, hermano mayor del propio Ciro. En la batalla, las tropas mercenarias griegas resultaron vencedoras, pero, sin embargo, Ciro murió durante el combate. Posteriormente, pese a estar vigente una tregua, los generales griegos fueron engañados por el sátrapa Tisafernes quien los invitó a parlamentar y luego los mandó a asesinar, quedando así las fuerzas griegas sin sus respectivos jefes. Derivado de lo anterior, Jenofonte tuvo que asumir el mando y conducir a las tropas mercenarias desde Babilonia hasta el Mar negro, cubriendo una ruta de casi 1.500 km por terreno hostil (N. del A.).

Habiendo transcurrido más de 2.400 años desde los hechos relatados por Jenofonte, la “tipología” de las fuerzas mercenarias ha variado y resulta pertinente separar tres sectores el uno del otro. En un primer sector se encuentran corporaciones o compañías militares privadas (CMP) que intervienen directamente en el campo de batalla. Estas CMP son reclutadas, generalmente, por gobiernos, consorcios o actores no estatales armados que solo disponen de personal insuficientemente calificado, o de escaso material bélico<sup>3</sup>. El segundo sector está compuesto por las CMP que brindan asesoría y capacitación. La diferencia decisiva en relación con el primer tipo radica en que los miembros de estas organizaciones no participan directamente en las operaciones militares<sup>4</sup>. Un tercer sector son las CMP que ofrecen logística, apoyo técnico y transporte para los ejércitos regulares e irregulares<sup>5</sup>.

Al respecto, Ana Esther Ceceña<sup>6</sup> expresa que los estilos de guerra han cambiado y se han diversificado según las circunstancias históricas, geográficas, culturales y políticas; sus propósitos específicos también han variado de acuerdo con la ubicación o situación de confrontación particular. La temporalidad actual de las guerras es indefinida; se fraguan subrepticamente; pueden ser lentas o rápidas; no son declaradas, pero sí desestabilizantes; pueden ser azuzadas por múltiples vertientes; y muchas veces, entre sus actores, continúan plenamente vigentes las fuerzas mercenarias. Estas fuerzas muchas veces son silenciosas y anónimas, lo que les permite desatar conflictos y más directamente guerras, atribuyéndolas a fenómenos internos o fortuitos, pero en los que es difícil identificar claramente el origen. Es muy difícil identificar de dónde vienen, llegan y se retiran sin previo aviso; difieren en estilos y lugares; no dejan muchos rastros, pero sí mucha confusión; sus métodos parecen casuales y no planificados o calculados<sup>7</sup>.

Por su parte, Darío Azzellini<sup>8</sup> argumenta esta vez en torno a las formas de conducción de las guerras que estas están cambiando, toda vez que al lado de los ejércitos estatales han surgido cada vez más CMP, paramilitares, señores de la guerra, ejércitos privados y mercenarios individuales como nuevos actores de conflicto. Agrega que las guerras se llevan a

---

3 La corporación militar privada Executive Outcomes (EO), con sedes en Sudáfrica e Inglaterra, fundada en el año 1989, fue una de las primeras que participó en el frente de batalla y tuvo una influyente participación en conflictos bélicos en Angola, Sierra Leona y otros países de África subsahariana durante los años noventa. Cfr. KANZELEITER, B. “Guerra y paz, S.L.R.”. En: AZZENELLI, D. “El negocio de la guerra”, Ed. Txalaparta, Tafalla, España, 2005, pp. 220-223.

4 La empresa Military Professional Resources Incorporated (MPRI), con sede en Alexandria, VA, EE. UU., fundada en 1988, ha tenido una activa participación en tareas de asesoría y capacitación militar en Taiwán, Corea del Sur, Nigeria, Sudáfrica, Kuwait, los Balcanes, diversos países de Latinoamérica (entre ellos Colombia) y en las antiguas repúblicas soviéticas. Cfr. KANZELEITER Op. Cit. pp. 223-227.

5 La empresa Kellogg, Brown & Root (KBR), con sede en Houston, TX, EE. UU., creada en 1998, con la aprobación del Programa de Aumento Logístico Civil (LOGCAP) del Pentágono, desde el año 2001, ha tenido una activa participación en variados proyectos de construcción, tales como la prisión de Guantánamo en Cuba y bases militares terrestres y aéreas en Afganistán, Pakistán, Kirguistán y Uzbekistán. Cfr. KANZELEITER Op. Cit. pp. 227-230.

6 CECEÑA, A. E. “Piezas sueltas para un prólogo que no lo es”. En: ORNELAS, R. “Las corporaciones militares privadas y el gran negocio de la guerra”, Ed. Akal, Coyoacán, México, 2023.

7 Ibid. pp. 7-8.

8 AZZELLINI, D. “El negocio de la guerra”, Ed. Txalaparta S. L., Tafalla, España, 2005.

cabo con menor frecuencia entre Estados nacionales, y con mayor regularidad en el interior de éstos entre tropas regulares e irregulares y, en todos los casos, contra la población civil<sup>9</sup>.

Durante bastante tiempo estos fenómenos fueron ignorados y, luego, se empezaron a hacer más visibles con mayor fuerza y bajo la denominación de “nuevas guerras”. Es en este escenario que se ha hecho creciente la aparición de empresas privadas de violencia como un síntoma del “debilitamiento del Estado”, en donde además impera el “caos” y la “anarquía”, al mismo tiempo que se evidencia una pérdida del “monopolio de la violencia estatal”, sobre todo en los llamados “Estados fallidos” frente a los cuales Occidente se encuentra más o menos impotente<sup>10</sup>.

Para el caso particular del conflicto ruso-ucraniano, el empleo de fuerzas mercenarias ha tenido una especial relevancia ya que el amplio uso de combatientes “extranjeros” en el conflicto ha tornado aún más difícil la denominación genérica de “mercenarios”, a quienes sin ser ciudadanos de ninguno de los países en conflicto participan directamente en el combate. Lo anterior, incluso nos puede llevar a la inconveniente “intención” de establecer la existencia de unas fuerzas de mercenarios “ilegítimas” y otras “legitimadas”, dependiendo aquello del lado en que nos situemos respecto tanto de los contendores como de nuestras propias “intenciones” de justificar o no sus actuaciones.

## EL CASO DE RUSIA

Según señala Lorena Sánchez<sup>11</sup>, las CMP rusas han recibido mucha atención en los últimos años bajo el mandato del presidente Putin. La forma en que el gobierno ruso se relaciona con las CMP es diferente a como lo hacen los gobiernos occidentales con sus respectivas corporaciones militares. De acuerdo con la legislación rusa, las CMP que prestan servicio de combate fuera de Rusia son oficialmente “ilegales”<sup>12</sup>.

La “ilegalidad” a que hace mención Sánchez se encuentra establecida en el artículo 13.5 constitucional que prohíbe las “asociaciones ilícitas” cuyos fines incluyan el establecimiento de “unidades armadas”<sup>13</sup>. A mayor abundamiento, el artículo 71 de la Constitución

---

9 Ibid. p. 7.

10 Ibid.

11 SÁNCHEZ, L. “La relación estratégica entre la corporación militar privada y el Estado en el siglo XXI. Los casos de Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China”. En: ORNELAS, R. (coord.). “Las corporaciones militares privadas y el gran negocio de la guerra”, Ed. Akal, Coyoacán, México, 2023, pp. 246-255.

12 Esta restricción contrasta claramente con lo que ocurre en los casos estadounidense y británico, en que los gobiernos aceptan públicamente la contratación de CMP ya que proporcionan apoyo a las fuerzas armadas de esos países (N. del A.).

13 El citado texto señala expresamente que “se prohíbe la fundación y las actividades de las uniones sociales, cuyas finalidades y acciones persiguen el propósito de cambiar, recurriendo a la fuerza, las bases del régimen constitucional e infringir la integridad de la Federación Rusa, socavar la seguridad del estado, formar destacamentos armados, atizar discordias sociales, racistas, étnicas y religiosas”. Cfr. BCN; “Constitución de Rusia”, publicación digital de la Biblioteca del Congreso BCN del año 1993 con modificaciones hasta el año 2014. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/rus> (última visita: 01.ABR.2024).

considera que el Estado se debe encargar de los asuntos de la defensa, seguridad, guerra y política exterior<sup>14</sup>.

Por otra parte, según Sánchez, también existe una ley del año 1996, donde se prohíbe expresamente a los ciudadanos rusos participar en conflictos armados en el extranjero para obtener beneficios económicos. Sin embargo, en la práctica, las CMP desempeñan tareas claves tras el logro de los objetivos de la política de Moscú y en la promoción de los intereses de seguridad nacional de Rusia. Derivado de lo anterior, las CMP rusas aparecen en varios conflictos a nivel mundial, ya sea operando con milicias locales, voluntarios y otros actores no estatales inmersos en los conflictos. En algunas circunstancias se les ha visto estrechamente controladas por el gobierno, en tanto que en otras ocasiones pareciera que el control gubernamental es ambiguo e incierto.

Inicialmente, las CMP rusas ofrecían servicios tradicionales de formación y protección para empresas privadas y estatales, incluidos servicios antisequestro y antipiratería, sobre todo para el caso de compañías de petróleo y gas. Pero, gradualmente, fueron derivando hacia servicios de combate que consideran no solamente entrenamiento y coordinación de fuerzas locales, sino que también la participación directa de sus efectivos en operaciones de combate.

Existe poca información acerca del número exacto de CMP rusas, su financiamiento y su funcionamiento interno. La CMP más conocida es sin lugar a dudas el Grupo Wagner, el cual con ocasión del actual conflicto entre Rusia y Ucrania ha evidenciado su existencia al participar directamente en numerosas acciones de combate, lo cual indudablemente ha tornado aún más complejo el escenario de este sangriento conflicto<sup>15</sup>.

No obstante, al recurrir a fuentes abiertas e informes de institutos de investigación y de organizaciones gubernamentales, se puede señalar que aparte del Grupo Wagner se conocen otras CMP rusas<sup>16</sup>, entre las cuales destacan Moran Security Group, Slavonic Corps Limited y E.N.O.T. Corp.

Moran Security Group es un grupo internacional de empresas que ofrece servicios de primer nivel en seguridad, transporte, atención médica, rescate y consultoría. Esta empresa publicita un enfoque específico en diferentes puntos críticos del mundo, tales como Medio Oriente, Asia Central y África, el que incluye reclutamiento de expertos locales y extranjeros que pueden actuar en entornos dinámicos y altamente sensibles. Para este efecto, Moran

---

14 En el artículo 71.J se expresa que “serán jurisdicción de la Federación Rusa la política exterior y las relaciones internacionales, los tratados internacionales de la Federación y los temas de guerra y paz. Cfr. BCN. Ídem.

15 Cfr. ÁLVAREZ, A. “Conflicto y privatización de la violencia”. En: Revista Política y Estrategia N° 142, julio-diciembre de 2023, pp. 33-56, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Recuperado de: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/1060> (última visita: 01.ABR.2024).

16 Cfr. MOLFAR-OSINT. “Catalog of Russian PMCs: 37 private military companies of the Russian Federation”, publicación digital de Molfar Open-Source Intelligence Tools OSINT. Recuperado de: <https://molfar.com/en/blog/catalog-of-russian-pmc>s (última visita: 01.ABR.2024).

Security Group emplea expertos militares y civiles de primer nivel, con capacitación especializada y experiencia práctica en las zonas críticas mencionadas<sup>17</sup>.

Por su parte, Slanovic Corps Limited comenzó a operar en la guerra de Siria el año 2013, dos años antes de la intervención oficial de Rusia en el conflicto. Esta empresa es una filial de la empresa rusa Moran Security Group que se encuentra registrada en Hong Kong. Respecto a sus actividades, se conoce que en octubre de 2013, reclutaron 270 miembros de su personal para vigilar campos petroleros en Deir ez-Zor, Siria<sup>18</sup>.

E.N.O.T. Corp. es un grupo paramilitar creado por miembros del movimiento nacionalista ruso “Svetlaya Rus”. La intención original del grupo fue reclutar efectivos para participar en el conflicto de la región del Dombás, Ucrania. Durante el 2015, estos efectivos fueron desplegados en Crimea junto a militares rusos para hacerse del control de Debaltsseve. Se conoce que promueve el nacionalismo a través de programas juveniles, campamentos paramilitares y otras actividades. En el año 2018 Letonia prohibió el contacto de su población con estos grupos<sup>19</sup>.

En general, las CMP rusas ofrecen cuatro beneficios potenciales al gobierno ruso:

1. permitir que el gobierno niegue y desvíe las evidencias de su participación directa en conflictos;
2. evitar bajas de las fuerzas armadas;
3. brindar un despliegue y retiro rápido; y
4. bajo costo, ya que instrumentalizar las CMP resulta más barato que usar fuerzas convencionales.

El planteamiento anterior es reafirmado por el analista de asuntos rusos y europeos Andrew S. Bowen en su reporte ante el Congreso de EE. UU., al señalar que Rusia utiliza estas CMP para proyectar poder a nivel mundial. Según Bowen, estos equipos varían en tamaño y alcance y actúan como una herramienta no oficial (aunque nominalmente ilegal) de la política exterior rusa<sup>20</sup>.

La CMP Wagner, más que una sola entidad, es considerada una organización que coordina múltiples entidades menores, operaciones y actores que son supervisados directamente. Este grupo ha desempeñado un papel clave en varios países, particularmente en

---

17 Cfr. MSG. “About Us, Services and Resources”, publicación digital de Moran Security Group MSG. Recuperado de: <https://moran-group.org/en/about/index> (última visita: 05.ABR.2024).

18 Cfr. CEI. “Pro-government Militias Guidebook”, publicación digital del Proyecto del Consejo Europeo de Investigación CEI. Recuperado de: [https://militias--guidebook-com.translate.google/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://militias--guidebook-com.translate.google/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc) (última visita: 05.ABR.2024).

19 Cfr. RFER. “Who’s Who Among Russia’s Mercenary Companies”, publicación digital de Radio Free Europe Radio Liberty RFER de fecha 23.MAY.2023. Recuperado de: <https://www.rferl.org/a/russia-other-mercenary-companies-ukraine/32424520.html> (última visita: 05.ABR.2024).

20 BOWEN, A. “Russia’s Wagner Private Military Company (PMC)”, en publicación digital del Congressional Research Service CRS, de fecha 01.AGO.2023. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=russia%C2%B4s%20wagner%20private%20military%20company%20PMC&orderBy=Relevance> (última visita: 05.ABR.2024).

África y ha tenido una destacada participación en la guerra de Rusia con Ucrania, a pesar de que en la actualidad su real estatus no está claro después del abortado motín emprendido por su antiguo líder, Yevgueny Prigozhin<sup>21</sup>, en contra del gobierno ruso en junio de 2023.

El Grupo Wagner evolucionó a partir de otras CMP rusas, incluidos aquellos grupos que operaron en Siria durante el año 2013. En esa época, Rusia ya estaba experimentando con CMP, incluyendo tanto su papel en el conflicto como también su relación con el Estado. Al respecto, se estima que el Sistema de Inteligencia Militar ruso ayudó a establecer y supervisar el grupo Wagner, incluyendo la creación de centros de entrenamiento ubicados en las cercanías a bases de operaciones de los grupos de élite Spetsnaz de las fuerzas armadas rusas.

El Grupo Wagner apareció por primera vez como entidad en 2014, durante la toma y ocupación por parte de Rusia de la región ucraniana de Crimea. En dicha ocasión, esta CMP estuvo involucrada en la invasión rusa del este de Ucrania hasta el año 2015, incluyendo la participación activa en la ejecución de presuntos asesinatos de líderes rebeldes locales. Durante todo este tiempo y hasta el año 2016, Wagner se involucró también en el apoyo a la intervención de Rusia en Siria. Por otra parte, se ha podido determinar que, a partir de fines de la década de 2010, la CMP Wagner estableció operaciones en varios países africanos, brindando servicios de seguridad y, en algunos casos, participando en proyectos de minería y otras actividades del sector privado. Estos países incluyen la República Centroafricana, Libia, Mozambique, Malí y Sudán.

Tanto el Grupo Wagner como el resto de las CMP rusas resultan novedosas en cuanto “asociaciones público-privadas” rusas, toda vez que tradicionalmente la autoridad gubernamental rusa limita enormemente a las entidades privadas. Las CMP nominalmente siguen siendo “ilegales” según la legislación rusa, pero, sin embargo, el gobierno les brinda oportunidades y protección que no están disponibles para otras empresas o personas. En esencia, se otorga autoridad a estas entidades privadas siempre que operen a instancias y de acuerdo con las preferencias e intereses del gobierno. De esta forma las CMP pueden perseguir intereses privados o comerciales, pero deben cumplir con las solicitudes del gobierno cuando se les solicita y, en última instancia, deben permanecer bajo la dirección de las autoridades rusas. Derivado de todo lo señalado anteriormente, es que EE. UU., ha buscado identificar al Grupo Wagner como una fuerza de “proxy war” del Ministerio de Defensa ruso, a pesar de estar dirigida por un ciudadano privado<sup>22</sup>.

---

21 Yevgueny Prigozhin fue un hombre de negocios muy cercano al gobierno de Putin, que lideró y financió al grupo Wagner hasta el 23 de junio de 2023, fecha en que las fuerzas a su cargo se declararon en “rebelión” contra el mando militar del Ministerio de Defensa ruso y pretendieron marchar contra Moscú. El conato de rebelión finalizó ese mismo día y las fuerzas rebeldes se estacionaron en Bielorrusia; sin embargo, esta insurrección produjo una caótica situación que afectó el liderazgo de Putin. Posteriormente, Prigozhin falleció en un accidente aéreo ocurrido el 23 de agosto de 2023, sin que hasta la fecha se hayan aclarado las circunstancias de este. Cfr. ÁLVAREZ. Op. Cit. pp. 34-35.

22 La “proxy war”, también denominada “guerra subsidiaria” o “guerra por delegación”, hace referencia a las alianzas formadas por actores estatales y no estatales que poseen capacidades asimétricas y que implican el intercambio de recursos. En estos casos, un Estado proporciona a un grupo implicado en el conflicto armas, financiación, capital político y acceso a bases a cambio de que acepte luchar en su lugar en el conflicto. Uno de los requisitos para poder considerar un conflicto como una “proxy war” es que debe establecer una relación duradera en el tiempo entre los Estados en conflicto indirecto y los actores beligerantes (N. del A.).

Antecedentes iniciales del conflicto ruso-ucraniano apuntaron a que Rusia desplegó combatientes irregulares del Grupo Wagner en territorio controlado por los rebeldes en Ucrania para así sentar las bases para su invasión del 24 de febrero de 2022. Aunque su uso no fue precisado con certeza, se supone que habrían realizado acciones de sabotaje y de “bandera falsa”<sup>23</sup>, en tanto que otros efectivos se incorporaron directamente a las fuerzas que participaron en la invasión rusa. Hasta febrero del 2022 se estimaba que unos 200 efectivos irregulares rusos habían muerto en combate y que se estaba registrando un incremento de unos 40.000 mercenarios sirios para unirse al lado ruso en el conflicto<sup>24</sup>.

En todo caso, el Grupo Wagner ha desempeñado un papel importante en la invasión rusa de Ucrania, aspecto que se volvió más prominente a mediados de 2022 después del fracaso inicial del ejército ruso en lograr objetivos clave. Inicialmente, la CMP Wagner supuestamente proporcionó pequeños grupos de personal relativamente bien entrenado y equipado para apoyar al ejército ruso. A medida que la guerra continuaba y el ejército ruso seguía teniendo un desempeño deficiente, Wagner se expandió para realizar operaciones a gran escala, buscando específicamente capturar la ciudad ucraniana de Bakhmut. Sin embargo, a medida que avanzaba el conflicto, se empezó a vincular al Grupo Wagner con numerosos casos de posibles crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos en Ucrania, incluso contra su propio personal.

Por otra parte, Wagner empezó a reclutar un gran número de presidiarios de las prisiones de toda Rusia para luchar en Ucrania con la promesa de clemencia. Estas tropas fueron utilizadas en ataques de “ola humana”, en los que unidades compuestas por ex-presidiarios lanzaron ataques contra las fuerzas ucranianas y sufrieron numerosas bajas. Como el ejército ruso tuvo un desempeño inferior a las expectativas del gobierno y de la inteligencia rusa, el líder del Grupo Wagner, Yevgueny Prigozhin, aprovechó los fracasos del ejército ruso y buscó aumentar su perfil presentando a Wagner como un servicio más eficiente, capaz de lograr objetivos que los militares regulares no podían. Esto provocó luchas internas públicas entre Prigozhin y altos mandos del ejército, así como con otros miembros de la élite rusa e incluyó acusaciones de incompetencia contra el Ministerio de Defensa por la retención de suministros y municiones necesarios para la operación del Grupo Wagner. En respuesta, la jerarquía militar rusa tomó medidas para socavar a Prigozhin y pareció ganar ventaja al limitar gradualmente la autonomía del grupo. La CMP Wagner perdió así el derecho a seguir reclutando presidiarios y el Ministerio de Defensa anunció que todas las “unidades de voluntarios” tenían que firmar contratos con el Ministerio de Defensa antes del 1 de julio de 2023. Tales medidas buscaban colocar al Grupo Wagner bajo el mando efectivo y total del Ministerio de Defensa, socavando seriamente el control de Prigozhin y la propia independencia del Grupo Wagner.

Las tensiones y las luchas internas culminaron cuando Prigozhin acusó al ministro de Defensa, Sergei Shoigu, y al jefe del Estado Mayor, Valery Gerasimov, de mentirle al presidente ruso Vladimir Putin sobre la justificación de la invasión y el estado actual de la guerra.

---

23 Las acciones u operaciones de “bandera falsa” son aquellas llevadas a cabo por determinados gobiernos, corporaciones u organizaciones, pero que están diseñadas de tal forma que aparezcan como llevadas a cabo por otras entidades (N. del A.).

24 Cfr. LIEBER INSTITUTE. “Are mercenaries in Ukraine”, publicación digital del “Lieber Institute West Point” de fecha 21.MAR.2022. Recuperado de: <https://lieber.westpoint.edu/are-mercenaries-in-ukraine/> (última visita: 01.ABR.2024).

Posteriormente, las autoridades rusas emitieron una orden de arresto en su contra, lo que llevó a Prigozhin y al Grupo Wagner a rebelarse contra las autoridades rusas, concretando la toma de la sede del Distrito Militar del Sur de Rusia en la ciudad sureña de Rostov del Don y la marcha hacia Moscú. Posteriormente, Prigozhin afirmó que su rebelión no era contra Putin sino contra los líderes militares y otros asesores que estaban engañando al presidente. Esta breve insurrección finalizó luego de que se anunciara un acuerdo que preveía una amnistía y la salida de los combatientes del Grupo Wagner hacia Bielorrusia.

La situación actual del Grupo Wagner es incierta. En Libia, se ha reforzado la presencia del Grupo Wagner fusionándolo con otras dos CMP, Convoy y Redut, pero ahora rebautizadas las tres como “Cuerpo Expedicionario” y quedando bajo el control del general Andrey Averyanov<sup>25</sup>. Según algunos expertos, Rusia habría logrado ya dismantelar y reemplazar a este grupo de mercenarios en tanto que otras fuentes señalan que el grupo sigue plenamente vigente, esta vez liderado por el propio hijo del extinto Yevgueny Prigozhin, Pavel Prigozhin, quien habría llegado a un acuerdo con Putin para seguir operando exclusivamente en la República Centroafricana. Al respecto, el diario francés *Le Monde* ha destacado recientemente que entre 1.500 a 2.000 mercenarios del Grupo Wagner han apoyado al ejército de la República Centroafricana a recuperar muchos territorios controlados por los rebeldes, pero a costa de numerosos abusos. En este mismo contexto, se destaca que “todavía hay focos de inseguridad en las fronteras del país pero, en general, el enfoque fuerte y brutal utilizado por los mercenarios rusos del grupo Wagner ha dado sus frutos y les ha permitido recuperar el control de las ciudades”<sup>26</sup>.

Al respecto, es necesario destacar que el grupo paramilitar y mercenario ruso con el paso del tiempo se ha convertido en un elemento imprescindible para las autoridades de la República Centroafricana, al punto de que el intento de rebelión del líder del grupo, Yevgeny Prigozhin, al ser conocido por las autoridades de dicho país, si bien es cierto despertó preocupación no tuvo ningún impacto negativo en el estatus privilegiado que poseen en África<sup>27</sup>.

De hecho, y como muestra de la influencia del “poder blando” ejercido por la CMP Wagner en dicha República, existe un monumento que conmemora la actuación de los mercenarios rusos en las tareas destinadas a sofocar el actual conflicto interno que afecta al país, y que el año 2018 dio origen a un acuerdo firmado con Moscú. Este particular homenaje al “mercenarismo” se encuentra ubicado en la ciudad de Bangui, y su inauguración

---

25 ALJAZEERA.COM. “Under new general, Russia’s Wagner makes deeper inroads into Libya”, en publicación digital de ALJAZEERA.COM de fecha 25.FEB.2024. Recuperado de: <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/25/under-new-general-russias-wagner-makes-deeper-inroads-into-libya> (última visita: 01.ABR.2024).

26 LE MONDE. “In Central African Republic, Wagner continues to prosper”, en edición digital de Le Monde, de fecha 16.JUN.2024. Recuperado de: [https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2024/06/16/in-central-african-republic-wagner-has-imposed-its-pax-russica-and-prospers\\_6674899\\_124.html#](https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2024/06/16/in-central-african-republic-wagner-has-imposed-its-pax-russica-and-prospers_6674899_124.html#) (última visita: 01.JUL.2024).

27 Cfr. LE MONDE. “Bangui, Wagner’s African capital”, en publicación digital de Le Monde, de fecha 28.JUL.2023. Recuperado de [https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/07/28/bangui-wagner-s-african-capital\\_6070105\\_124.html](https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/07/28/bangui-wagner-s-african-capital_6070105_124.html) (última visita: 01.ABR.2024).

el año 2021 contó incluso con la presencia del propio presidente Faustin-Arghange Toudéra, lo cual originó una amplia cobertura por parte de los medios locales y rusos<sup>28</sup>.

La CMP Wagner también ha sido detectada en Venezuela, apoyando al régimen de Maduro y brindándole protección directa frente a las eventuales protestas que se producen habitualmente en su contra<sup>29</sup>. De acuerdo con otras fuentes, es muy probable que el grado de presencia de activos militares rusos en Venezuela esté correlacionado con la inversión geopolítica del Kremlin. Aclarando lo anterior, se puede señalar que las ganancias de las inversiones minerales y petroleras rusas dependen de la continuidad del Estado venezolano y, por otra parte, también es probable que el propio Maduro dependa de las CMP como Wagner para proteger el control gubernamental contra amenazas militares internas y externas. Por otra parte, también se ha comentado que esta CMP rusa desempeña un papel importante en la protección de infraestructura crítica venezolana<sup>30</sup>.

Durante la mayor parte del siglo XXI Rusia ha invertido política y económicamente en Venezuela. Al analizar la relación ruso-venezolana y su entorno geopolítico dividido, se puede visualizar que las resoluciones estancadas en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre Venezuela representan el grado de inacción internacional para resolver el conflicto. Ni Estados Unidos ni Rusia están dispuestos a hacer concesiones debido a las posibles consecuencias. La presencia de la CMP Wagner en Venezuela apenas se informa, si es que se informa. Los informes sobre conflictos civiles en Venezuela no son muy diferentes, aparte de enfrentamientos fronterizos ocasionales y protestas masivas. En este contexto, Rusia no solo ha mantenido inversiones privadas sino también el apoyo público a Maduro a pesar de las sanciones de Estados Unidos a entidades que comercian con empresas de propiedad venezolana y las críticas internacionales<sup>31</sup>.

Según Beatrice Rangel, el “desembarco” del Grupo Wagner en Venezuela obedece a dos objetivos rusos: el primero es impedir que un cambio de régimen les prive de las jugosas compras de armas del ejército bolivariano; el segundo, es mantener con vida al régimen de La Habana asegurándole así el suministro petrolero. Cuba es un peón importante en el ajedrez para los servicios de espionaje y de movilización de activos prorrusos en los Estados Unidos. Algunos expertos afirman que estos servicios de observación y entrenamiento de activos tuvieron mucho que ver con la preparación del ataque a las Torres Gemelas en

---

28 MEDIUM.COM. “First Russian mercenary statue in Africa identified in the Central African Republic”, en publicación digital de MEDIUM.COM de fecha 20.DIC.2021. Recuperado de: <https://medium.com/dfrlab/first-russian-mercenary-stature-in-africa-identified-in-the-central-african-republic-55f9d5ac3abd> (última visita: 01.JUL.2024).

29 Cfr. ELPAÍS.COM. “Paramilitares rusos viajaron a Venezuela para proteger a Maduro”, en publicación digital de *El País*, de fecha 25.ENE.2019. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548446228\\_210395.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548446228_210395.html) (última visita: 01.JUL.2024).

30 GREYDYNAMICS.COM. “Russian Paramilitary Presence in Venezuela?”, en publicación digital de Greydynamics.com de fecha 15.ABR.2021. Recuperado de: <https://greydynamics.com/russian-paramilitary-presence-in-venezuela/> (última visita: 01.JUL.2024).

31 Ídem.

2001<sup>32</sup>. En Venezuela, el “Africa Corps”<sup>33</sup> podrá dirigir la explotación de oro, coltán y otros minerales clave para la industria electrónica. Tendrá por ello que enfrentarse al ELN, las FARC disidentes y otros grupos mafiosos, todo lo cual no pareciera presentar mucho problema para el ejército privado ruso<sup>34</sup>.

## EL CASO DE UCRANIA

El 27 de febrero de 2022 el presidente Volodymyr Zelensky anunció al mundo la creación de la Legión Internacional de Defensa Territorial de Ucrania, también conocida como Legión Internacional ucraniana o Legión Extranjera ucraniana. Esta organización fue establecida formalmente dos días después, y a la fecha ha permitido que miles de voluntarios extranjeros se unan para luchar contra los invasores rusos.

La creación de un cuerpo militar de este tipo, que permite el reclutamiento y la integración de voluntarios extranjeros en las fuerzas armadas de un país, no es una novedad en sí misma. De hecho, a partir de la creación de la legión extranjera francesa, el año 1831, hasta la activación de las Brigadas Internacionales durante la Guerra Civil española en los años 1936-1939, existen numerosos ejemplos en los que el gobierno de un país en guerra ha considerado la participación de ciudadanos extranjeros, ya sean integrados a unidades militares existentes o reunidos en unidades especiales de extranjeros.

La Legión Internacional ucraniana no es la primera legión extranjera creada en el contexto de la guerra ruso-ucraniana, ya que la llamada Legión Nacional de Georgia ha luchado en la región de Dombás desde el año 2014. Esta Legión, inicialmente compuesta exclusivamente por ciudadanos georgianos, se integró por primera vez en las fuerzas armadas ucranianas en febrero de 2016 y posteriormente quedó abierta para voluntarios extranjeros de diversa procedencia y nacionalidades.

La Legión Internacional para la Defensa de Ucrania (en adelante la Legión Internacional), luego de su formación por decreto presidencial ha participado en la mayoría de las campañas y batallas cruciales de la guerra en contra de Rusia. Los equipos de legionarios también se encuentran integrados en algunas de las brigadas más destacadas de las fuerzas armadas ucranianas y, por lo tanto, se puede argumentar que la Legión Internacional es una parte estructural de la fuerza terrestre de Ucrania y, como tal, consta tanto de batallones de infantería como de otras unidades de tareas especiales.

La Legión Internacional cuenta en la actualidad con un sitio oficial en la Internet<sup>35</sup>, donde se despliega toda la información necesaria y los formularios requeridos para ser reclutado. Al respecto, se destaca que en dicho sitio se pone énfasis en que el legionario

---

32 RANGEL, B. “Claves para comprender el desembarco del Grupo Wagner en Venezuela”, en publicación digital de INFOBAE.COM de fecha 07.AGO.2024. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/opinion/2024/08/07/claves-para-comprender-el-desembarco-del-grupo-wagner-en-venezuela/> (última visita: 12.AGO.2024).

33 Según Beatrice Rangel, al fallecer Prigozhin y Utkin, el gobierno ruso acometió la reestructuración del Grupo Wagner, denominándole “Africa Corps” y asumiendo el mando de estas fuerzas mercenarias el general ruso Andrey Averyanov. Cfr. RANGEL. Ídem.

34 Ídem.

35 Cfr. ILDU.COM.UA. “Apply for the Legion”, en publicación digital de International Legion for the Defense of Ukraine ILDU. Recuperado de: [www.ildu.com.ua](http://www.ildu.com.ua) (última visita: 01.ABR.2024).

reclutado no puede ser considerado un “mercenario” ni un “criminal” por unirse a la Legión Internacional, sino que, por el contrario, al ser reclutado se convierte “legalmente” en un militar perteneciente a las fuerzas armadas de Ucrania, al igual que todos los demás ciudadanos ucranianos o no ciudadanos que sirven al país. En todo caso, en el mismo sitio se recomienda que el interesado consulte previamente las leyes locales sobre la postura de su propio Estado respecto a las personas que sirven en el ejército de otros países<sup>36</sup>.

En cuanto a los requisitos básicos para ingresar a la Legión Internacional, el sitio en Internet señala que el límite de edad establecido por la legislación ucraniana es de 18 a 60 años de edad; los candidatos no pueden haber sido procesados o condenados penalmente; no pueden estar afectados por enfermedades crónicas para lo cual una comisión médica efectúa una valoración a cada candidato; todos los candidatos deben ser capaces de realizar los trabajos y tareas básicas propias de la infantería; cada candidato debe llegar por sus propios medios e ingresar legalmente a Ucrania, dado que ni la Legión Internacional ni las fuerzas armadas de Ucrania otorgan asistencia con visas u otro tipo de apoyo para concretar el viaje; la experiencia militar no es obligatoria, pero puede aumentar las posibilidades para ser aceptado; las experiencias previas como policía, militar, paramilitar, bombero y enfermero sí se consideran relevantes; no se requiere experiencia en combate, pero dicha condición también aumenta las posibilidades de ser aceptado; finalmente, se aclara que se puede considerar como experiencia militar el haber tenido experiencia “paramilitar” o en “milicias”<sup>37</sup>.

En el mismo sitio se aclara que el reclutamiento de efectivos extranjeros no es exclusivo para la Legión Internacional, sino que para todas las unidades bajo el comando de fuerzas terrestres, que se organiza a base de equipos, escuadrones, compañías o batallones internacionales. En todo caso, la Legión Internacional y sus batallones, corresponde a la unidad más común y numerosa formada principalmente por extranjeros. Al ingresar a la Legión Internacional, se requiere suscribir un contrato que tiene una duración de tres años que puede prorrogarse automáticamente. El contrato puede rescindirse por parte del recluta extranjero después de seis meses, pero no durante un despliegue de combate. En cuanto a los roles que puede cumplir el legionario, estos se determinan después de un proceso de capacitación, siendo la única limitación que los extranjeros no pueden ocupar puestos de oficiales<sup>38</sup>.

En cuanto a remuneraciones, el legionario recibe el salario estándar de un soldado ucraniano, que corresponde a un monto aproximado de USD \$550 por mes detrás de la línea del frente, USD \$1.100 mensuales por servicio en una zona peligrosa y hasta USD \$4.800 mensuales en despliegue de combate. Estos montos son aproximados en cuanto a los tipos de cambio de moneda, a los roles y a las unidades donde se prestan servicios, derivado de lo cual se pueden percibir otras bonificaciones adicionales<sup>39</sup>.

Referido a indemnizaciones, la Legión Internacional asegura, en su sitio, que los heridos recibirán tratamiento gratuito y una indemnización especial en caso de discapacidad.

---

36 Ídem.

37 Ídem.

38 Ídem.

39 Ídem.

Por otra parte, las familias de los legionarios fallecidos recibirán una compensación de 15 millones de UAH<sup>40</sup>, que en términos generales equivale a más de USD \$400.000. Para tal efecto, los familiares directos de los caídos deberán abrir cuentas bancarias y presentar los documentos necesarios en Ucrania, para así recibir la compensación acordada. En cuanto a los legionarios discapacitados, en el sitio se señala que se han establecido pagos escalonados según se detalla en una cartilla vigente para este efecto<sup>41</sup>.

Otro aspecto relevante mencionado en el sitio de la Legión Internacional se refiere a que el contrato militar con las fuerzas armadas de Ucrania puede ser considerado como la base legal para una estancia a largo plazo en dicho país. Es decir, se plantea que el contrato y la correspondiente identificación militar prueban que el soldado extranjero se encuentra en territorio ucraniano de manera legal. Por lo tanto, mientras aquello se mantenga vigente este soldado extranjero no requiere obtener otro permiso de residencia. También se señala que el servicio en el ejército es un camino hacia la obtención de la ciudadanía ucraniana. En este contexto, se indica expresamente que existen iniciativas legales que permiten agilizar un eventual proceso de obtención de la ciudadanía por parte de veteranos extranjeros que prueben haber prestado servicio al país.

Complementariamente, resulta pertinente destacar que existe un texto redactado por el Ministerio de Defensa de Ucrania con el apoyo de la Cruz Roja ucraniana que lleva por título “Guía de Disposiciones Nacionales e Internacionales esenciales de Derecho Humanitario para extranjeros en las fuerzas armadas de Ucrania”<sup>42</sup>, cuyo objetivo es servir como una herramienta práctica para los extranjeros interesados en unirse a las fuerzas armadas ucranianas y también para aquellos que ya son soldados. En esta guía se establece información detallada sobre los deberes, derechos y garantías de los soldados extranjeros, describiendo además una serie de aspectos clave que incluyen, entre otros, actos legislativos importantes.

Ahora bien, respecto a la nacionalidad y número de “combatientes extranjeros” presentes en Ucrania, existen numerosas fuentes abiertas que han dado cuenta de información bastante dispar y confusa en torno a aquello. De hecho, durante el presente año, se ha argumentado que los canadienses serían una de las nacionalidades más numerosas presentes entre quienes combaten a favor de Ucrania. En este contexto, Radio Canadá ha señalado que ha podido rastrear al menos a 18 canadienses que estuvieron o están aún participando como combatientes o como parte de otros esfuerzos humanitarios. Al respecto, este mismo medio noticioso hace mención que, el 26 de marzo del 2024, dos ciudadanos canadienses que servían en la Legión Internacional resultaron muertos en combate; ambos fallecidos serían exintegrantes de las fuerzas armadas de Canadá, que luego se habrían retirado para combatir a favor de Ucrania. Otras informaciones similares apuntan

---

40 La UAH es el código ISO 4217 para la unidad monetaria ucraniana, que también recibe el nombre de “grivna”. Un dólar americano corresponde a 41,48 grivna o UAH (N. del A.).

41 Cfr. ILDU.COM.UA. “Procedimiento para asignar y pagar asistencia en efectivo por única vez al personal militar”, en publicación digital de International Legion for the Defense of Ukraine ILDU”. Recuperado de: <https://shorturl.at/beiGj> (última visita: 01.ABR.2024).

42 ILDU.COM.UA. “Guideline. Essential national provisions and international humanitarian law for foreigners in the Armed Forces of Ukraine” publicación digital del Ministry of Defense of Ukraine. Recuperado de: [https://ildu.com.ua/sites/default/files/2024-05/Guideline\\_Foreigners.pdf](https://ildu.com.ua/sites/default/files/2024-05/Guideline_Foreigners.pdf) (última visita: 01.ABR.2024).

a que, hasta la fecha, habrían fallecido ya un total de nueve soldados canadienses. Por su parte, el gobierno canadiense desconoce estar al tanto de ciudadanos de esa nacionalidad combatiendo en Ucrania. Adicionalmente, se pudo determinar que uno de los canadienses fallecidos se encontraba luchando en la región de Dombás, junto a otros dos combatientes estadounidenses, los cuales también resultaron muertos<sup>43</sup>.

El propio Ministerio de Defensa ruso ha estimado que el número de mercenarios extranjeros luchando a favor de Ucrania correspondería a unos 13.000 efectivos, de los cuales unos 6.000 ya habrían fallecido en combate<sup>44</sup>. Según esta misma fuente, Polonia sería quien ha proporcionado el mayor número de mercenarios, con 2.960 efectivos, de los cuales más de la mitad, unos 1.497 ciudadanos, habrían resultado muertos durante las hostilidades. En relación a Estados Unidos, considerado el principal patrocinador y donante de ayuda militar de Kiev, se señala que habría proporcionado unos 1.113 mercenarios, de los cuales al menos 491 habrían sido muertos. El tercer lugar en esta lista del ministerio ruso, sería Georgia, con 1.042 mercenarios, de los cuales al menos 561 habrían resultado asesinados. A Georgia le sigue de cerca Canadá, que ha proporcionado 1.005 mercenarios identificados, de los cuales al menos 491 han muerto. También se asegura que el Reino Unido, Rumania y Croacia han aportado un número significativo de mercenarios. Finalmente, hacen mención que a pesar de que París ha declarado su apoyo a Kiev, tan solo unos 356 ciudadanos franceses habrían optado por luchar a favor de Ucrania, y alrededor de 147 de ellos ya habrán sido dados de baja<sup>45</sup>.

De las estimaciones rusas se puede apreciar que resulta bastante difícil determinar con certeza la ciudadanía y el número exacto de combatientes, como también las bajas producidas en el conflicto, por cuanto ambos bandos no entregan evidencias concretas y reales respecto de sus propias dotaciones y bajas y, por el contrario, se limitan a informar datos del bando opuesto, lo que en la mayoría de los casos resulta muy complejo y poco factible comprobar.

Según otra fuente abierta<sup>46</sup>, el ejército ucraniano tiene dos tipos de mercenarios para contratar en la guerra que la OTAN y Washington llevan a cabo en su territorio contra Rusia. Por una parte, se trata de “personal preparado” que suele manejar los equipos y tecnologías más avanzadas, proporcionadas por las potencias occidentales y que suelen ser oficiales de los mismos países de la OTAN y, por otra parte, una gran masa de “carne de cañón” que serían lanzados al campo de batalla terminando sus días con algo de dólares en sus cuentas, pero al final de la jornada, como un número más en las enormes bajas en las filas de las fuerzas del régimen ucraniano. Entre estos últimos se encontrarían mercenarios latinoamericanos que, según el gobierno ruso, habrían sido contratados por Ucrania. En este

---

43 RCI. “Otros dos canadienses mueren en la guerra entre Ucrania y Rusia”, en publicación digital de Radio Canadá RCI de fecha 26.MAR.2024. Recuperado de: <https://ici.radio-canada.ca/rci/es/noticia/2060321/otros-dos-canadienses-mueren-en-la-guerra-entre-ucrania-y-rusia> (última visita: 01.ABR.2024).

44 Cfr. RT.COM. “Moscow estimates number of foreign mercenaries killed in Ukraine”, publicación digital de RT.COM de fecha 14.MAR.2024. Recuperado de: <https://www.rt.com/russia/594276-ukraine-foreign-mercenaries-killed/> (última visita: 01.ABR.2024).

45 Ídem.

46 RADIO.UCHILE. “Carne de cañón. Mercenarios latinoamericanos en Ucrania”, publicación digital de la Radio Universidad de Chile RADIO.UCHILE, de fecha 03.AGO.2023. Recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2023/08/03/carne-de-canon-mercenarios-latinoamericanos-en-ucrania/> (última visita: 04.MAY.2024).

sentido, se ha consignado que entre los países latinoamericanos que más combatientes han aportado destacan Colombia, de larga tradición en este tipo de materia incluyendo el “sicariato”, y otros países tales como Argentina, México y Ecuador<sup>47</sup>.

Otros medios como Sputnik también han alertado que Ucrania ha intensificado la tarea de reclutamiento de combatientes provenientes de países asiáticos, latinoamericanos y de Asia Occidental, sobre todo de Argentina, Brasil, Afganistán, Irak y las zonas de Siria controladas por las llamadas “unidades de autodefensa kurdas” junto a la labor realizada por monarquías del golfo Pérsico como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Bahréin, las que junto a la CIA mantienen conversaciones para contratar mercenarios de grupos extremistas que han combatido en la agresión contra Siria y Yemen<sup>48</sup>.

En relación a CMP apoyando a Ucrania, Nournews ha señalado que existen antecedentes de que G.O.A. Tactical, con sede en España, sería la única empresa española que se encuentra abocada a entrenar mercenarios en contra de Rusia<sup>49</sup>. Según esta fuente, aquellos que deseen someterse a este entrenamiento, deben pagar una tarifa de 700 euros (750 dólares) por cinco días de capacitación para luego postular a un contrato con el Ministerio de Defensa de Ucrania, y obtener así un salario de alrededor de 3.400 euros (3.600 dólares), si es que logran unirse a las unidades de élite. Francisco Galván, director y entrenador principal de GOA Tactical, ha aclarado el papel de su empresa en este proceso señalando que: “Nuestra empresa tiene contactos con ministerios de defensa de todo el mundo, incluido Ucrania. Lo que hacemos es evaluar, mediante entrenamiento, a las personas interesadas en combatir y darles los contactos, para que luego puedan tener mejores opciones de ser seleccionados para integrarse a las fuerzas ucranianas”. Sin embargo, ha subrayado que: “es responsabilidad del voluntario iniciar el contacto directo con las autoridades ucranianas”. Con estas declaraciones, el Director G.O.A. Tactical, ha buscado evitar que su empresa sea clasificada como un contratista privado de seguridad y defensa, destinado a proporcionar un servicio similar a la CMP Wagner<sup>50</sup>.

Como corolario, se puede argumentar que la invasión a Ucrania ha provocado que el país se haya visto obligado a solicitar auxilio internacional, en todas sus formas, para enfrentar los ataques rusos. La petición ha tenido efectos en la comunidad internacional y la respuesta ha sido abrumadora, toda vez que miles de combatientes han arribado a Ucrania, desde todas partes del mundo, para prestar sus servicios contra Rusia. Aparte de combatientes, el auxilio también se ha hecho presente en variadas formas, que van desde la reco-

---

47 Ídem.

48 Para mayores antecedentes Cfr. SPUTNIK.MUNDO. “Lavrov denuncia la presencia de oficiales de fuerzas armadas extranjeras en Ucrania”, publicación digital de Sputnik.Mundo de fecha 01.MAR.2024. Recuperado de: <https://latamnews.lat/20240301/lavrov-denuncia-la-presencia-de-oficiales-de-fuerzas-armadas-extranjeras-en-ucrania-1148653678.html> (última visita: 04.MAY.2024) y SPUTNIK.MUNDO. “Reportan que hasta 60 mercenarios francófonos habrían llegado al puerto ucraniano de Odesa”, publicación digital de Sputnik.Mundo de fecha 18.JUN.2024. Recuperado de: <https://latamnews.lat/20240618/reportan-que-hasta-60-mercenarios-francofonos-habrian-llegado-al-puerto-ucraniano-de-odesa-1155529476.html> (última visita: 04.MAY.2024).

49 NOURNEWS. “Spanish company recruiting mercenaries to fight in Ukraine”, en publicación digital de NOURWES de fecha 09.SEP.2023. Recuperado de: <https://nournews.ir/en/news/150908/Spanish-company-recruiting-mercenaries-to-fight-in-Ukraine> (última visita: 01.JUL.2024).

50 Ídem.

gida y el envío de víveres, ropa y juguetes, hasta la acogida masiva de ucranianos que huyen del conflicto. En este contexto, se puede destacar que luego de la desesperada solicitud de ayuda por parte del gobierno ucraniano se instauró en el país un decreto, mediante el cual entró en vigor un régimen de ingreso al país sin visa para todo aquel que estuviera dispuesto a unirse a la Legión Internacional de Ucrania y así hacer frente a los ataques rusos<sup>51</sup>.

Ante lo señalado anteriormente, surge la inquietud por saber quiénes son estos soldados internacionales que se enrolaron en la misión de defender a Ucrania y cuál es el marco legal de protección al que estarían sujetos. La cifra, según funcionarios gubernamentales ucranianos, sería superior a 16.000 extranjeros, los cuales mayoritariamente se habrían registrado en la Legión Internacional. Aunque estos datos no pueden ser confirmados con exactitud, se ha evidenciado que son miles de personas, con aparente formación militar, los que se han movilizado para combatir en refuerzo de las tropas ucranianas. Derivado de lo anterior, ha surgido la natural inquietud, muy similar a lo ocurrido con la presencia de CMP rusas en el conflicto, respecto a si se puede o no descartar *a priori* que estos combatientes “extranjeros” adscritos a la Legión Internacional, corresponda a una nueva “tipología” de mercenarismo.

Otras versiones similares indican que con el inicio de la guerra se produjo una avalancha de voluntarios extranjeros que acudieron a engrosar las filas ucranianas. En un principio se habló de cifras cercanas a los 20.000 voluntarios de 52 países diferentes que viajaron a Ucrania. Esta vorágine de solidaridad internacional vino propiciada incluso por el propio Zelensky, que en los primeros días de la guerra señalaba: “Cualquiera que quiera unirse a la defensa de Ucrania, Europa; el mundo puede venir y luchar codo con codo con los ucranianos contra los criminales de guerra rusos”. Se ha resaltado que existe una gran cantidad de voluntarios que son exmiembros de fuerzas de operaciones especiales estadounidenses o británicas, principalmente. Este perfil ha sido extremadamente útil para Ucrania, ya que, al integrarlos en las unidades, el resto de sus compañeros pueden aprender de sus tácticas y doctrinas. Entre los voluntarios también hay perfiles técnicos que tienen habilidades muy concretas como conocimientos sobre instalación y desactivación de minas y explosivos, armado de puentes tipo mecano y operación de sistemas de artillería y misiles.

Un importante grupo de voluntarios con experiencia militar corresponde a combatientes chechenos opositores al caudillo Ramzán Kadírov.<sup>52</sup> Estos chechenos contrarios al régimen de Putin, se agrupan principalmente en torno a dos batallones: el batallón Dzhokhar Dudayev y el batallón Sheik Mansur. El núcleo duro de estos batallones, que llevan en Ucrania desde 2014, está formado por veteranos de las guerras de Chechenia que ven este

---

51 Para mayores antecedentes, Cfr. LAGUNA, P. “Mercenarios o voluntarios: ¿Pueden unirse a la guerra?”, en publicación digital de LISA News, de fecha 25.FEB.2023. Recuperado de: <https://www.lisanews.org/seguridad/mercenarios-o-voluntarios-pueden-unirse-a-la-guerra/> (última visita: 02.MAY.2024).

52 Ramzán Karífov ejerce como jefe de la República de Chechenia desde el año 2007 y es considerado uno de los mayores aliados de Vladimir Putin en la invasión de Ucrania. En la primera guerra de Chechenia luchó contra las fuerzas rusas, pero terminó convirtiéndose en un aliado. Gobierna el territorio checheno con puño de hierro y apoyo del Kremlin, a cambio de lealtad política y militar. Cfr. EL PAÍS. “Las fuerzas chechenas curtidas en Siria refuerzan las tropas rusas en la invasión de Ucrania”, publicación digital de El País de fecha 22.MAR.2022. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2022-03-02/las-fuerzas-chechenas-curtidas-en-siria-refuerzan-las-tropas-rusas-en-la-invasion-de-ucrania.html> (última visita: 30.MAY.2024).

conflicto como una forma de luchar contra el imperialismo ruso y el régimen de Kadírov. Los chechenos han estado en varias batallas como en la defensa de Kiev y Mariúpol, la contraofensiva de Járkov o incluso en las batallas de Severodonetsk, Bakhmut y Vuhledar<sup>53</sup>.

La diferencia sustancial entre la Legión Internacional y el Grupo Wagner, para quienes se muestran a favor de Ucrania, estaría dada por el hecho de que la Legión Internacional forma parte de la estructura de las fuerzas armadas ucranianas; que sus integrantes son, por lo tanto, soldados y no mercenarios a sueldo; que están sujetos a las normas internacionales de la guerra y que, como tales, deben ser tratados como prisioneros de guerra en caso de ser apresados. Por otra parte, también argumentan que la existencia misma de la Legión Internacional se encuentra anclada a una realidad concreta, que no es otra que la sangría permanente de más dos años de guerra, que han dejado a las fuerzas armadas de Ucrania enfrentadas a la imperiosa necesidad de aumentar los efectivos de su desgastada tropa. Supuestamente, esto marcaría una gran diferencia con la fuerza mercenaria rusa, compuesta por veteranos venidos de toda la Federación Rusa, los que durante años han tenido una activa participación para realizar el “trabajo sucio” en países como Libia, Mali, Siria y Ucrania, obedeciendo a los intereses del régimen de Putin.

El empleo de las CMP y de los combatientes “extranjeros”, aunque sean identificados como parte de la tipología del “mercenarismo”, se corresponde plenamente con lo que señalan Qiao Liang y Wang Xiangsui, en orden a interpretar las guerras actuales como guerras “irrestringidas” o “no restringidas”, es decir, guerras que utilizan todas las herramientas y actúan en todos los terrenos<sup>54</sup>. Este concepto tiene también plena vigencia para el mundo occidental, donde si bien se habla de guerras de “espectro completo”, aludiendo así al uso de todas las fuerzas y herramientas militares de manera conjunta y coordinada, la misma idea se puede extender para incorporar así, además, todos los campos y dimensiones en los que se inmiscuye la visión que tiene el hacedor de la guerra.

## EL DERECHO DE LA GUERRA, LOS MERCENARIOS Y SUS MOTIVACIONES

Tal como resalta Robert Lawless<sup>55</sup>, históricamente el derecho de la guerra tenía “poco que decir sobre” los mercenarios. El término “mercenario” no estaba definido en el derecho de los tratados, ni el derecho de la guerra establecía el término como una condición distinta con carácter jurídico especial. Antes de 1977, la “regulación jurídica” de los mercenarios se limitaba principalmente a un requisito, basado en la “neutralidad”, de que los Estados “no facilitaran” la formación de grupos de mercenarios<sup>56</sup>.

---

53 Cfr. MEMORIAS DE PEZ. “Héroes o mercenarios: la verdadera historia de los voluntarios extranjeros en Ucrania”, en publicación digital de MEMORIASDEPEZ.COM de fecha 03.JUL.2024. Recuperado de: <https://memoriasdepez.com/heroes-o-mercenarios-la-verdadera-historia-de-los-voluntarios-extranjeros-en-ucrania/> (última visita: 05.JUL.2024).

54 LIANG, Q. y XIANGSUI, W. “Unrestricted Warfare”, publicación digital del Ejército Popular de Liberación (PLA), Beijing, República Popular de China, 1999. Recuperado de <https://bardsnation.docdroid.com/P1wiSmu/unrestricted-warfare-pdf> (última visita: 01.ABR.2024).

55 LAWLESS, R. “Are mercenaries in Ukraine”, publicación digital del “Lieber Institute West Point” de fecha 21.MAR.2022. Recuperado de: <https://lieber.westpoint.edu/are-mercenaries-in-ukraine/> (última visita: 01.ABR.2024).

56 Ibid. p. 3.

En 1977, el Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra (PA I)<sup>57</sup> cambió significativamente la ley para los mercenarios, toda vez que el artículo 47, numeral 1., comienza negando a un mercenario “el derecho a ser combatiente o prisionero de guerra” y en el numeral 2. lo define como cualquier persona que:

- a. es reclutado especialmente, ya sea localmente o en el extranjero para luchar en un conflicto armado;
- b. de hecho, participa directamente en las hostilidades;
- c. está motivado a participar en las hostilidades esencialmente por el deseo de obtener beneficios privados y, de hecho, una Parte en el conflicto le promete, o en nombre de ella, una compensación material sustancialmente superior a la prometida o pagada a combatientes de países de similares rangos y funciones en las fuerzas armadas de ese Partido;
- d. no es nacional de una Parte en conflicto ni residente de un territorio controlado por una Parte en conflicto;
- e. no es miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y
- f. no ha sido enviado por un Estado que no es Parte en conflicto en funciones oficiales como miembro de sus fuerzas armadas<sup>58</sup>.

Posteriormente, el año 1989, se promulgó la “Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios del año 1989”<sup>59</sup>, con lo cual sí se creó “un régimen de derecho penal para el mercenarismo”, que identifica y define delitos penales, establece reglas de jurisdicción y obliga a adoptar medidas coercitivas. Además, el artículo 1 de la Convención de 1989 amplió la definición de “mercenario” del artículo 47 del PA I al eliminar la condición de que un mercenario realmente participe en las hostilidades. A diferencia del PA I, la Convención de 1989 tipifica como delito la participación directa en las hostilidades de cualquier persona que cumpla con la definición del artículo 1.

Al respecto, es necesario destacar que tanto Rusia como Ucrania son Partes del PA I y, por lo tanto, cada uno está obligado por el artículo 47 en el actual conflicto armado. Por otra parte, también es pertinente señalar que Ucrania es Parte de la Convención Internacional del año 1989, en tanto que Rusia no lo es. Por lo tanto, a diferencia de Ucrania, Rusia no tiene obligaciones con respecto a la Convención, tales como los requisitos de penalizar los

---

57 CICR; “Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados 1977”, publicación digital del Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, de fecha 08.JUN.1977. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977> pág. 35 (última visita: 01.ABR.2024).

58 Ídem.

59 REFWORLD.ORG. “Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios”, publicación digital de REFWORLD.ORG de fecha 04.DIC.1989. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/leg/tratint/un/1989/es/130894> (última visita: 01.ABR.2024).

delitos de mercenarios (art. 5), cooperar en la prevención de tales delitos (art. 6) y notificar al secretario general de las Naciones Unidas sobre posibles violaciones (art. 8 y art. 10)<sup>60</sup>.

Obviamente, lo señalado anteriormente tiene implicancias directas en el actual conflicto entre Rusia y Ucrania, respecto al “uso de mercenarios”. Dado que Ucrania es Parte en la Convención de 1989, el “eventual” uso de mercenarios por parte de dicho país podría constituir un hecho internacionalmente “ilícito”; sin embargo, al respecto, resulta necesario observar que ya el año 2015 Ucrania presentó una comunicación al secretario general de las Naciones Unidas en relación a sus obligaciones en virtud de la Convención de 1989. En dicha comunicación, Ucrania afirmaba que no podía garantizar la aplicación y la implementación de la Convención en aquellas áreas de su territorio que eran objetivos de actos rusos de “agresión armada”<sup>61</sup>.

Por otra parte, el hecho de que Rusia no sea parte en la Convención de 1989 hace surgir dudas sobre la validez de las exigencias internacionales hacia Ucrania en relación a sus obligaciones en virtud de dicha Convención e incluso sobre otros tratados sobre el derecho de la guerra. Aclarando lo anterior, para determinar si los combatientes rusos, que sean capturados, califican como mercenarios, sería necesario considerar la definición del artículo 47, numeral 2., del (AP I) en lugar de la definición establecida en la Convención de 1989.

Otro aspecto complejo, para la aplicación de la definición de mercenario del artículo 47, numeral 2., se refiere al planteamiento de que debe estar motivado a participar en las hostilidades esencialmente “por el deseo de obtener beneficios privados”, lo cual no es fácil de establecer como evidencia. Para comprobar lo anterior, se requieren pruebas fehacientes de las razones por las cuales un supuesto mercenario lucha y además existe la dificultad de averiguarlo no solo a nivel del mercenario individual, sino que al nivel del mercenarismo colectivo o grupal.

En relación a las motivaciones para participar en el conflicto apoyando a Ucrania, existe un estudio realizado por los investigadores Naira Arutyunova y Marco Bocchese<sup>62</sup>, donde afirman que las motivaciones y motivos expuestos por los combatientes “extranjeros” entrevistados guardan relación con “imperativos éticos” y que, por lo tanto, para una

---

60 Ibid. pp. 3-5.

61 En el citado comunicado Ucrania afirma que a partir del 20 de febrero de 2014 y durante el período de ocupación temporal, por parte de la Federación de Rusia, de una parte del territorio de Ucrania, a saber la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, como resultado de la agresión armada de la Federación Rusa cometida contra Ucrania y hasta el completo restablecimiento del orden constitucional y control efectivo por parte de Ucrania sobre dicho territorio ocupado, así como sobre ciertos distritos de Donetsk y Luhansk de Ucrania, que temporalmente no están bajo el control de Ucrania como resultado de la agresión de la Federación de Rusia, la aplicación y el cumplimiento por Ucrania de las obligaciones en virtud de la Convención de 1989, tal como se aplica al territorio ocupado e incontrolado antes mencionado de Ucrania, es “limitada” y “no está garantizada”. Cfr. U.N. “Ukraine Communication”, en publicación digital de United Nations U.N. Reference C.N.614.2015.TREATIES-XVIII.6, de fecha 20.OCT.2015. Recuperado de: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.614.2015-Eng.pdf> (última visita: 02.MAY.2024).

62 ARUTYUNOVA, N. y BOCCHESI, M. “Why Foreign Volunteers Enlist in the Ukrainian International Legion”, publicación digital de RUSI.ORG, de fecha 28.SEP.2023. Recuperado de: [https://www-rusi-org.translate.google.com/explore-our-research/publications/commentary/why-foreign-volunteers-enlist-ukrainian-international-legend?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-rusi-org.translate.google.com/explore-our-research/publications/commentary/why-foreign-volunteers-enlist-ukrainian-international-legend?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc) (última visita: 02.MAY.2024).

gran mayoría, luchar junto a los ucranianos era simplemente hacer lo correcto, en tanto que para otros, el deber de un soldado es tomar partido y luchar en una “guerra de agresión”. En este mismo estudio, algunos de los entrevistados señalaron que decidieron tomar las armas para “proteger a civiles” que de otro modo habrían estado indefensos y muchos de ellos fueron convencidos de alistarse después de ver videos de las atrocidades cometidas por tropas y paramilitares rusos contra la población civil en la televisión o las redes sociales<sup>63</sup>. Para otros, se trataba solo de una cuestión de principios, lo que significa que Ucrania tenía todo el derecho a defenderse de la agresión rusa y a recuperar el territorio ocupado ilegalmente desde 2014, de cualquier forma e incluso pidiendo ayuda a voluntarios extranjeros. Este mismo estudio agrega que para una gran mayoría la guerra en curso encarna un choque entre el modelo de democracia occidental y la integración europea pacífica, por un lado, y el neo imperialismo ruso, por el otro. También consideran a los rusos como enemigos históricos y geopolíticos, y que, por lo tanto, simplemente no se puede confiar en ellos. Finalmente, están aquellos que se han enlistado por vínculos familiares u otros motivos personales. Como sea, según estos investigadores, no se habría encontrado evidencia de que el dinero formara parte o contribuyera para la decisión de los voluntarios extranjeros de unirse a la lucha contra Rusia<sup>64</sup>.

El caso de la CMP Wagner muestra diferencias notorias con respecto a la Legión Internacional ucraniana. Luego de la rebelión ocurrida el año 2023, los efectivos de Wagner que combatían en Ucrania o que permanecían en Bielorrusia, han regresado nuevamente a Rusia, abandonando el servicio y muchos de ellos se han integrado a la “Rosgvardia” o “Guardia Nacional rusa”<sup>65</sup>. Por otra parte, muchos de ellos también se han retirado de Siria, ya que otras fuerzas mercenarias menores se han hecho cargo de las operaciones en ese lugar, las que se relacionan fundamentalmente con el control de los yacimientos petrolíferos en dicho país. En otros lugares, como Libia, el GRU<sup>66</sup> ha reemplazado casi por completo a Wagner y solo quedan algunos remanentes del grupo en labores de protección aeroportuaria y centros de comunicaciones.

---

63 Entre los testimonios gráficos referidos a los crímenes de guerra cometidos por las tropas rusas en Ucrania, destaca el film “20 days in Mariupol”, del Director Mstyslav Chernov, ganadora del Óscar 2024 al Mejor Documental. Esta cinta fue rodada como un testimonio “in situ” en la primera línea de batalla, por un equipo de periodistas ucranianos atrapados en la ciudad asediada de Mariúpol. El documental corresponde a un relato vívido y estremecedor desde una zona de conflicto y ha causado gran impacto en el mundo occidental. Cfr. CHERNOV, M. “20 days in Mariupol”, en publicación digital de Internet Movie Data base IMDb. Recuperado de: <https://www.imdb.com/title/tt24082438/> (última visita: 01.AGO.2024).

64 Ídem.

65 El año 2015, Putin decidió que Rusia necesitaba una Guardia Nacional que velara por sus fronteras y combatiera el terrorismo. Tras varios meses de debate en la Duma se firmó el Decreto que oficializó su creación. La misión de la Rosgvardia es “garantizar la seguridad estatal y proteger los derechos de los ciudadanos”; constituye una organización entre policía política y ejército personal, que depende únicamente del presidente sin intermediarios ni ministerios. Cfr. EL ESPAÑOL; “La Rosgvardia: así quiere Putin quedarse con parte del Grupo Wagner y militarizar aún más Rusia”, edición digital de EL ESPAÑOL.COM de fecha 13.SEP.2023. Recuperado de: [https://www.elespanol.com/mundo/europa/20230913/rosgvardia-qui-ere-putin-que-darse-parte-grupo-wagner-militarizar-rusia/793921035\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/europa/20230913/rosgvardia-qui-ere-putin-que-darse-parte-grupo-wagner-militarizar-rusia/793921035_0.html) (última visita: 21.JUL.2024).

66 El Directorio Principal del Alto Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (GRU), antes conocido como Departamento Central de Inteligencia, es un servicio de inteligencia militar que se encarga de recopilar información clave y de llevar a cabo operaciones de carácter ofensivo en el extranjero: ciberataques, maniobras de desestabilización y operaciones encubiertas, además de acción directa a través de fuerzas especiales (N. del A.).

Al respecto, se puede señalar que a Rusia le interesa de sobremanera desplegar grupos paramilitares que actúen en la “nebulosa de la guerra”, por así decirlo, y que no puedan ser vinculados directamente a Moscú. Sin embargo, Wagner se hizo demasiado grande y peligroso, como demostró el levantamiento de junio de 2023, razón por la que Rusia desmanteló el grupo. Desde entonces, han surgido otros grupos mercenarios más pequeños, que ahora sí están más estrechamente controlados por el Estado. Como sea, la situación de Wagner era diferente en cada país y, con el tiempo, se convirtió en sinónimo de fuerzas paramilitares al servicio de Rusia, pese a que nunca existió una sola empresa con el nombre de Wagner, sino que su antiguo líder, Prigozhin, dirigía una enorme red de más de 600 empresas reunidas bajo este especial modelo militar empresarial<sup>67</sup>.

Sin duda que este modelo era útil para Rusia, toda vez que le permitía ampliar su influencia en distintos lugares. Por ejemplo, en muchos países africanos existe un resentimiento hacia los europeos, y los rusos se ofrecieron como una alternativa viable, lo cual fue especialmente evidente luego de la retirada o expulsión de la antigua potencia colonial francesa de varios países africanos. En cada país se cultivó un modelo de negocio diferente y, tal como ya se ha señalado, se sabe que Prigozhin tenía intereses económicos tangibles en la República Centroafricana, relacionadas con la extracción de oro y madera. En algunos momentos, dicho país podría incluso describirse como una colonia rusa, ya que alrededor de una décima parte del producto nacional bruto iba directamente a las arcas de la CMP Wagner. En otros lugares esta fuerza mercenaria sigue proporcionando aún apoyo militar o entrenamiento a las fuerzas armadas regulares, normalmente con el objetivo de mantener un determinado régimen en el poder.

Lo que queda claro es que la Federación Rusa intenta ejercer una influencia selectiva en África para así afectar directamente los intereses europeos. Rusia ha invertido mucho en África en los últimos 15 años, dado que, por un lado, le interesan las materias primas y, por otro, busca clientes adicionales para sus exportaciones, sobre todo debido a las sanciones en relación con la guerra que lleva a cabo con Ucrania. Derivado de todo lo anterior es que existen pocas dudas acerca de la condición mercenaria de la CMP Wagner al servicio del gobierno ruso<sup>68</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

Además de los ejércitos regulares, en los últimos años se han desarrollado corporaciones o compañías militares privadas como “actores de la guerra”, las que ofrecen unidades armadas que custodian zonas valiosas, tales como campos de extracción petroleros o minas de diamantes para las empresas internacionales que laboran en situaciones de guerra civil. En África y Asia los “ejércitos privados” constituidos por personal altamente calificado, son contratados por gobiernos o rebeldes y juegan un papel decisivo en operaciones bélicas. Asimismo, el propio “*peacekeeping*” de las Naciones Unidas es asumido hoy en día, en parte, con la participación de corporaciones privadas a las que pertenecen veteranos militares y antiguos agentes de inteligencia y expolicías.

---

67 Cfr. SWISSINFO.COM. “Grupo Wagner: Rusia pretende aumentar su influencia en África para desbancar a los europeos”, publicación digital de Swiss.info.ch SWI, de fecha. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/politica-externo/grupo-wagner-rusia-pretende-aumentar-su-influencia-en-%C3%A1frica-para-desbancar-a-los-europeos/73952691> (última visita: 21.JUL.2024).

68 Ídem.

Al analizar la corporación militar privada y su relación con el Estado, podemos apreciar que las CMP juegan un papel cada vez más importante en la provisión de servicios militares y de seguridad, resultado del “outsourcing” de los ministerios o departamentos de defensa de diversos gobiernos. Este fenómeno comenzó después de la Guerra Fría, pero se reforzó con la invasión estadounidense de Iraq y Afganistán. En la actualidad, observamos la expansión de este fenómeno hacia otras regiones y con la interacción de nuevas CMP, provenientes de otras potencias globales y regionales, en particular el caso de China<sup>69</sup>.

Todos estos sucesos señalan el ascenso de nuevos sujetos no gubernamentales de la guerra en el sector defensa y seguridad internacionales, que cuestionan el monopolio de la violencia estatal, y generan una serie de cuestionamientos para repensar el Estado y su función como proveedor de seguridad y gestor de las actividades militares.

En una reciente entrevista realizada al reconocido escritor e historiador sueco Peter Englund, este último señaló que lo que está ocurriendo en Ucrania en estos momentos es un acontecimiento histórico mundial. Según Englund, el resultado de esta lucha decidirá el futuro, no solo de Europa, sino de todo el mundo. Si Rusia gana, agrega Englund, entraremos en un mundo oscuro e incierto en el que no importan los tratados; en el que la fuerza da la razón; en el que se puede atacar a cualquier país vecino que se quiera; en el que puede cambiar cualquier frontera que se desee; y todo esto, simplemente porque se tienen los medios para hacerlo. Si Putin pierde, y Englund espera que pierda, significa que todavía tenemos un orden mundial basado en normas comunes y en el derecho internacional<sup>70</sup>.

Avalando lo anterior, la Unión Europea (UE) y sus Estados han condenado enérgicamente lo que han definido como una “brutal guerra de agresión” de Rusia contra Ucrania y la “anexión ilegal” de las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporíya y Jersón. Al mismo tiempo, han condenado la participación de Bielorrusia en esta agresión militar<sup>71</sup>. Esta condena ha sido acompañada de un conjunto de sanciones destinadas a debilitar la base económica de Rusia, privándola de tecnologías y mercados vitales, y limitando de forma considerable su capacidad para mantener la guerra. En este mismo contexto, la UE

---

69 En China las actividades de Defensa están fuertemente controladas por el Estado. El Partido Comunista chino (PCC) controla estrictamente al Ejército Popular de Liberación (EPL) y a la Policía Armada Popular (PAP), pero, sin embargo, los servicios de seguridad proveídos por corporaciones privadas se desarrollan en forma paulatina y se organizan para atender tareas que la policía deja de lado. Actualmente existen 7.000 CMP que emplean más de 4,3 millones de personas, mayoritariamente exmilitares y expolicías. De estas CMP, entre 20 y 40 tienen operaciones en 40 locaciones extranjeras. Cfr. MARKUSEN, M. “A Stealth Industry. The Quiet Expansion of Chinese Private Security Companies”, en publicación digital del Center for Strategic and International Studies CSIS de fecha 07.JUL.2022. Recuperado de: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220112\\_Markusen\\_StealthIndustry\\_ChinesePSCs.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220112_Markusen_StealthIndustry_ChinesePSCs.pdf) (última visita: 21.JUL.2024).

70 IRARRÁZABAL, E. “Peter Englund: la guerra puede afectarte, aunque estés muy lejos de los combates”, en publicación de *El Mercurio*, Cuerpo E6, de fecha 30.JUN.2024.

71 CUE; “Respuesta de la Unión Europea a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”, en publicación digital del Consejo de la Unión Europea (CUE), de fecha 21.MAR.2024. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/#invasion> (última visita: 21.JUL.2024).

también ha adoptado sanciones contra Bielorrusia, Irán y Corea del Norte en respuesta a su apoyo y participación en la agresión contra Ucrania<sup>72</sup>.

No obstante, todos los informes obtenidos de fuentes abiertas y de organismos estatales internacionales, sugieren que tanto Rusia como Ucrania están reclutando y complementando fuerzas de maneras que potencialmente implican normas legales internacionales relacionadas con los mercenarios. Por una parte, hemos visto la participación activa del Grupo Wagner, una reconocida CMP rusa, y por otro lado el gobierno de Ucrania ha creado su Legión Internacional de Defensa Territorial de Ucrania, también conocida como Legión Internacional Ucraniana o Legión Extranjera Ucraniana, que reúne a miles de combatientes “extranjeros” para luchar a favor de la causa ucraniana.

Ambos países en conflicto adhieren al “Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra (PA I)” del año 1977 y solo uno de ellos (Ucrania) lo hace respecto de la “Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios” del año 1989, pero ya ha planteado reservas al cumplimiento de dicha Convención Internacional, derivadas de la ocupación rusa de Crimea el año 2014 y de la actual invasión de nuevos territorios ucranianos por parte de las fuerzas rusas desde el año 2022 en adelante.

La aparición de las fuerzas mercenarias está ligada de manera directa a los cambios en la forma de hacer la guerra, la privatización y expansión de las actividades militares y de seguridad, el desarrollo tecnológico e informático realizado por empresas, el millonario gasto que los gobiernos destinan al sector defensa, y la modernización de los ejércitos nacionales alrededor del mundo. Dado que todas estas condiciones no deberían cambiar en el corto ni mediano plazo, se estima que las fuerzas mercenarias, en todas sus modalidades y tipologías actuales o futuras, continuarán actuando en el escenario internacional, obteniendo cada vez más protagonismo.

Su papel en intervenciones militares y su participación en combate sugiere dudas respecto a si existen los mecanismos para que rindan cuenta en caso de que su actuar se salga de control. Tampoco existe claridad a quienes responden legalmente estas fuerzas. Por otra parte, hoy en día existe una estrecha relación entre los “directores ejecutivos” de las fuerzas mercenarias y la “élite política” de los gobiernos que las utilizan, lo cual se evidencia en aquellos casos en que se niega el uso de las mismas, aunque sea de conocimiento público su real existencia.

Como entes privados, las fuerzas mercenarias han logrado constituirse como organizaciones capaces de influir en las formas en que se ejerce la fuerza y la violencia, y se han perfilado como nuevos participantes en los conflictos asimétricos tales como la “guerra contra el terrorismo”, pero además son reproductoras de nuevas lógicas de violencia que fomentan la prolongación de conflictos, todo lo cual contribuye a generar aún más cuestionamientos acerca de sus actividades.

---

72 Hasta el 24.JUN.2024, la UE ha establecido ya catorce (14) paquetes de sanciones individuales y económicas en contra de Rusia. El incumplimiento de estas sanciones se añade a la lista de euro delitos los que además dan origen a sanciones penales. Cfr. CUE. “Medidas adoptadas por la U.E. contra Rusia”. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/#sanctions> (última visita: 21.JUL.2024).

El control democrático y parlamentario de actividades internacionales y transnacionales se ha hecho extremadamente difícil bajo las condiciones de la globalización, y esto ocurre en mayor medida en el sector de las CMP y de los combatientes “extranjeros”. Los mecanismos nacionales de control desaparecen o no se desarrollan de la misma manera que la internacionalización o la privatización, mientras que al mismo tiempo no se construyen mecanismos internacionales para su control.

Los gobiernos y sus ejércitos tienen que rendir cuentas en sus parlamentos, pero las empresas privadas no y además algunos países continúan desarrollando fuerzas militares constituidas íntegramente por efectivos “extranjeros”. De esta forma, con el uso de estas CMP y “Legiones”, los gobiernos pueden organizar misiones internacionales “encubiertas”.

La participación de civiles en combate y su estatus traen consigo graves problemas de derecho internacional de guerra. Derivado de aquello se ha creado un verdadero manto de “impunidad”; mientras los militares pueden ser juzgados por tribunales militares, en el caso de los empleados de las CMP esto no es posible, ya que ellos solo pueden ser acusados frente a la justicia civil, la cual en caso de conflicto interno o externo muchas veces no opera adecuadamente, no existe, no funciona o no está interesada en el seguimiento de este tipo de casos. Las “legiones” de combatientes extranjeros, por su parte, solo contribuyen a confundir aún más las acciones legales derivadas de su eventual participación en hechos penalizados por las leyes de la guerra.

Todo lo anterior no es atribuible a la casualidad o la excepción. El empleo de las fuerzas mercenarias “ilegales” o “legitimadas” presenta grandes ventajas a quienes las emplean. Los gobiernos no tienen que asumir responsabilidades en caso de implicaciones ilegales o “mal vistas”, así como tampoco sobre la existencia de muertos o heridos durante las misiones, ya que no se trata de miembros formales de las tropas oficialmente reconocidas por el Estado.

Finalmente, resulta válido señalar que ningún Estado o poder económicamente superior ha podido ni puede resistir en su contabilidad el contrato de una fuerza mercenaria por un tiempo muy largo ya que la onerosidad de su quehacer, su profesionalismo y los riesgos que implica la ejecución de su actividad, son todos tan altos que la cantidad de dinero que se paga por el trabajo realizado resultará igualmente onerosa. A esto, necesariamente, debemos agregar los costos éticos que se deben pagar, aunque en pleno siglo XXI aquello parezca irrelevante.

*“GRITA: ¡¡ DEVASTACIÓN ¡¡ Y SUELTA A LOS PERROS DE LA GUERRA”<sup>73</sup>*

---

73 “Los perros de la guerra” es una frase del Acto 3, Escena 1, línea 273, de la obra “Julio César” de William Shakespeare. La interjección “devastación” hace referencia a una orden militar que permite el “pillaje” o “saqueo” después de una victoria. Además del significado literal de “soltar los perros de la guerra”, existe también un paralelismo con el prólogo de la obra “La vida de Enrique V”, del mismo Shakespeare, donde se describe que el rey guerrero mantenía a sus pies, esperando sus órdenes, unos perros de caza llamados “el hambre”, “la espada” y “el fuego” (N. del A.).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALJAZEERA.COM. “Under new general, Russia’s Wagner makes deeper inroads into Libya”, en publicación digital de ALJAZEERA.COM de fecha 25.FEB.2024. Recuperado de: <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/25/under-new-general-russias-wagner-makes-deeper-inroads-into-libya> (última visita: 01.ABR.2024).
- ÁLVAREZ, A. “Conflicto y privatización de la violencia”. En: Revista Política y Estrategia N° 142, julio-diciembre de 2023, pp. 33-56, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Recuperado de: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/1060> (última visita: 01.ABR.2024).
- AZZELLINI, D. “El negocio de la guerra”, Ed. Txalaparta S. L., Tafalla, España, 2005.
- BBC. “Grupo Wagner: cómo Rusia controla los remanentes del grupo mercenario tras el motín contra Putin hace un año y la muerte de Prigozhin”, en publicación digital de la BBC, de fecha 24.JUN.2024. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cyrrrg-28npgg> (última visita: 24.JUN.2024).
- BCN. “Constitución de Rusia”, publicación digital de la Biblioteca del Congreso BCN del año 1993 con modificaciones hasta el año 2014. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/rus> (última visita: 01.ABR.2024).
- BOWEN, A. “Russia’s Wagner Private Military Company (PMC)”, en publicación digital del Congressional Research Service CRS, de fecha 01.AGO.2023. Recuperado de: <https://crs-reports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=russia%C2%B4s%20wagner%20private%20military%20company%20PMC&orderBy=Relevance> (última visita: 05.ABR.2024).
- CEI. “Pro-government Militias Guidebook”, publicación digital del Proyecto del Consejo Europeo de Investigación CEI. Recuperado de: [https://militias-guidebook.com.translate.google/?x\\_tr\\_sl=en&x\\_tr\\_tl=es&x\\_tr\\_hl=es&x\\_tr\\_pto=sc](https://militias-guidebook.com.translate.google/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=sc) (última visita: 05.ABR.2024).
- CECEÑA, A. E. “Piezas sueltas para un prólogo que no lo es”. En: ORNELAS, R. “Las corporaciones militares privadas y el gran negocio de la guerra”, Ed. Akal, Coyoacán, México, 2023.
- CHERNOV, M. “20 days in Mariupol”, en publicación digital de Internet Movie Data base IMDb. Recuperado de <https://www.imdb.com/title/tt24082438/> (última visita: 01.AGO.2024).
- CICR. “Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados 1977”, publicación digital del Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, de fecha 08.JUN.1977. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977> (última visita: 01.ABR.2024).
- CUE. “Medidas adoptadas por la U.E. contra Rusia”, en publicación digital del Consejo de la Unión Europea C.U.E., de fecha 21.MAR.2024. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/#sanctions> (última visita: 21.JUL.2024).

- CUE. “Respuesta de la Unión Europea a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”, en publicación digital del Consejo de la Unión Europea, de fecha 21.MAR.2024. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/#invasion> (última visita: 21.JUL.2024).
- EL ESPAÑOL. “La Rosgvardia: así quiere Putin quedarse con parte del Grupo Wagner y militarizar aún más Rusia”, edición digital de EL ESPAÑOL.COM de fecha 13.SEP.2023. Recuperado de: [https://www.lespanol.com/mundo/europa/20230913/rosgvardia-quiere-putin-quedarse-parte-grupo-wagner-militarizar-rusia/793921035\\_0.html](https://www.lespanol.com/mundo/europa/20230913/rosgvardia-quiere-putin-quedarse-parte-grupo-wagner-militarizar-rusia/793921035_0.html) (última visita: 21.JUL.2024).
- EL PAÍS. “Las fuerzas chechenas curtidas en Siria refuerzan las tropas rusas en la invasión de Ucrania”, publicación digital de El País de fecha 22.MAR.2022. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2022-03-02/las-fuerzas-chechenas-curtidas-en-siria-refuerzan-las-tropas-rusas-en-la-invasion-de-ucrania.html> (última visita: 30.MAY.2024).
- ELPAÍS.COM. “Paramilitares rusos viajaron a Venezuela para proteger a Maduro”, en publicación digital de El País, de fecha 25.ENE.2019. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548446228\\_210395.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548446228_210395.html) (última visita: 01.JUL.2024).
- GREYDYNAMICS.COM. “Russian Paramilitary Presence in Venezuela?”, en publicación digital de Greydynamics.com de fecha 15.ABR.2021. Recuperado de: <https://greydynamics.com/russian-paramilitary-presence-in-venezuela/> (última visita: 01.JUL.2024).
- ILDU.COM.UA. “Apply for the Legion”, en publicación digital de la “International Legion for the Defense of Ukraine ILDU”. Recuperado de [www.ildu.com.ua](http://www.ildu.com.ua) (última visita: 01.ABR.2024).
- ILDU.COM.UA. “Guideline. Essential national provisions and international humanitarian law for foreigners in the Armed Forces of Ukraine”, en publicación digital del Ministry of Defense of Ukraine. Recuperado de: [https://ildu.com.ua/sites/default/files/2024-05/Guideline\\_Foreigners.pdf](https://ildu.com.ua/sites/default/files/2024-05/Guideline_Foreigners.pdf) (última visita: 01.ABR.2024).
- ILDU.COM.UA. “Procedimiento para asignar y pagar asistencia en efectivo por única vez al personal militar”, en publicación digital de la “International Legion for the Defense of Ukraine ILDU”. Recuperado de <https://shorturl.at/beiGl> (última visita: 01.ABR.2024).
- IRARRÁZABAL, E. “Peter Englund: la guerra puede afectarte, aunque estés muy lejos de los combates”, en publicación de *El Mercurio*, Cuerpo E6, de fecha 30.JUN.2024.
- JENOFONTE. “Anábasis”, Ed. Alianza, Madrid, España, 2012.
- KANZELEITER, B. “Guerra y paz, S.L.R.”. En: AZZENELLI, D.; “El negocio de la guerra”, Ed. Txalaparta, Tafalla, España, 2005.
- LAGUNA, P. “Mercenarios o voluntarios: ¿Pueden unirse a la guerra?”, en publicación digital de LISA News, de fecha 25.FEB.2023. Recuperado de: <https://www.lisanews.org/seguridad/mercenarios-o-voluntarios-pueden-unirse-a-la-guerra/> (última visita: 02.MAY.2024).
- LAWLESS, R. “Are mercenaries in Ukraine”, publicación digital del “Lieber Institute West Point” de fecha 21.MAR.2022. Recuperado de: <https://lieber.westpoint.edu/are-mercenaries-in-ukraine/> (última visita: 01.ABR.2024).

- LE MONDE. “In Central African Republic, Wagner continues to prosper”, en edición digital de Le Monde, de fecha 16.JUN.2024. Recuperado de: [https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2024/06/16/in-central-african-republic-wagner-has-imposed-its-pax-russica-and-prospers\\_6674899\\_124.html#](https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2024/06/16/in-central-african-republic-wagner-has-imposed-its-pax-russica-and-prospers_6674899_124.html#) (última visita: 01.JUL.2024).
- LE MONDE. “Bangui, Wagner’s African capital”, en edición digital de Le Monde, de fecha 28.JUL.2023. Recuperado de: [https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/07/28/bangui-wagner-s-african-capital\\_6070105\\_124.html](https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/07/28/bangui-wagner-s-african-capital_6070105_124.html) (última visita: 01.ABR.2024).
- LIANG, Q. y XIANGSUI, W. “Unrestricted Warfare”, publicación digital del Ejército Popular de Liberación (PLA), Beijing, República Popular de China, 1999. Recuperado de: <https://bardsnation.docdroid.com/P1wiSmu/unrestricted-warfare-pdf> (última visita: 01.ABR.2024).
- MARKUSEN, M. “A Stealth Industry. The Quiet Expansion of Chinese Private Security Companies”, en edición digital del Center for Strategic and International Studies CSIS, de fecha 07.JUL.2022. Recuperado de: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220112\\_Markusen\\_StealthIndustry\\_ChinesePSCs.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220112_Markusen_StealthIndustry_ChinesePSCs.pdf) (última visita: 21.JUL.2024).
- MEDIUM.COM. “First Russian mercenary statue in Africa identified in the Central African Republic”, en publicación digital de MEDIUM.COM de fecha 20.DIC.2021. Recuperado de: <https://medium.com/dfrlab/first-russian-mercenary-statue-in-africa-identified-in-the-central-african-republic-55f9d5ac3abd> (última visita: 01.JUL.2024).
- MEMORIAS DE PEZ. “Héroes o mercenarios: la verdadera historia de los voluntarios extranjeros en Ucrania”, en publicación digital de MEMORIASDEPEZ.COM, de fecha 03.JUL.2024. Recuperado de: <https://memoriasdepez.com/heroes-o-mercenarios-la-verdadera-historia-de-los-voluntarios-extranjeros-en-ucrania/> (última visita: 05.JUL.2024).
- MOLFAR-OSINT. “Catalog of Russian PMCs: 37 private military companies of the Russian Federation”, publicación digital de Molfar Open-Source Intelligence Tools OSINT. Recuperado de: <https://molfar.com/en/blog/catalog-of-russian-pmcs> (última visita: 01.ABR.2024).
- MSG. “About Us, Services and Resources”, publicación digital de Moran Security Group MSG. Recuperado de: <https://moran-group.org/en/about/index> (última visita: 05.ABR.2024).
- NOURNEWS. “Spanish company recruiting mercenaries to fight in Ukraine”, en publicación digital de NOURWES de fecha 09.SEP.2023. Recuperado de: <https://nournews.ir/en/news/150908/Spanish-company-recruiting-mercenaries-to-fight-in-Ukraine> (última visita: 01.JUL.2024).
- RADIO.UCHILE. “Carne de cañón. Mercenarios latinoamericanos en Ucrania”, publicación digital de la Radio Universidad de Chile RADIO.UCHILE, de fecha 03.AGO.2023. Recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2023/08/03/carne-de-canon-mercenarios-latinoamericanos-en-ucrania/> (última visita: 04.MAY.2024).
- RANGEL, B.. “Claves para comprender el desembarco del Grupo Wagner en Venezuela”, en publicación digital de INFOBAE.COM de fecha 07.AGO.2024. Recuperado de: <https://>

- [www.infobae.com/america/opinion/2024/08/07/claves-para-comprender-el-desembarco-del-grupo-wagner-en-venezuela/](http://www.infobae.com/america/opinion/2024/08/07/claves-para-comprender-el-desembarco-del-grupo-wagner-en-venezuela/) (última visita: 12.AGO.2024).
- RCI. “Otros dos canadienses mueren en la guerra entre Ucrania y Rusia”, en publicación digital de Radio Canadá RCI de fecha 26.MAR.2024. Recuperado de: <https://ici.radio-canada.ca/rci/es/noticia/2060321/otros-dos-canadienses-mueren-en-la-guerra-entre-ucrania-y-rusia> (última visita: 01.ABR.2024).
- REFWORLD.ORG. “Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios”, publicación digital de REFWORLD .ORG de fecha 04.DIC.1989. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/leg/tratint/un/1989/es/130894> (última visita: 01.ABR.2024).
- RFER. “Who’s Who Among Russia’s Mercenary Companies”, publicación digital de “Radio Free Europe Radio Liberty RFER” de fecha 23.MAY.2023. Recuperado de: <https://www.rferl.org/a/russia-other-mercenary-companies-ukraine/32424520.html> (última visita: 05.ABR.2024).
- RSC.ORG. “How many Westerners are fighting in Ukraine?”, publicación digital de Responsible State Craft, de fecha 20.MAR.2024. Recuperado de: <https://responsiblestatecraft.org/foreign-fighters-ukraine/> (última visita: 01.ABR.2024).
- RT.COM. “Moscow estimates number of foreign mercenaries killed in Ukraine”, publicación digital de RT.COM de fecha 14.MAR.2024. Recuperado de: <https://www.rt.com/russia/594276-ukraine-foreign-mercenaries-killed/> (última visita: 01.ABR.2024).
- RUSI.ORG. “Why Foreign Volunteers Enlist in the Ukrainian International Legion”, en publicación digital de RUSI.ORG de fecha 28.SEP.2023. Recuperado de: [https://www-rusi-org.translate.goog/explore-our-research/publications/commentary/why-foreign-volunteers-enlist-ukrainian-international-legion?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-rusi-org.translate.goog/explore-our-research/publications/commentary/why-foreign-volunteers-enlist-ukrainian-international-legion?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc) (última visita: 02.MAY.2024).
- SÁNCHEZ, L. “La relación estratégica entre la corporación militar privada y el Estado en el siglo XXI. Los casos de Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China”. En: ORNELAS, R. (coord.), “Las corporaciones militares privadas y el gran negocio de la guerra”, Ed. Akal, Coyoacán, México, 2023.
- SPUTNIK.MUNDO. “Reportan que hasta 60 mercenarios francófonos habrían llegado al puerto ucraniano de Odesa”, publicación digital de Sputnik.Mundo de fecha 18.JUN.2024. Recuperado de: <https://latamnews.lat/20240618/reportan-que-hasta-60-mercenarios-francofonos-habrian-llegado-al-puerto-ucraniano-de-odesa-1155529476.html> (última visita: 01.JUL.2024).
- SPUTNIK.MUNDO. “Lavrov denuncia la presencia de oficiales de fuerzas armadas extranjeras en Ucrania”, publicación digital de Sputnik.Mundo de fecha 01.MAR.2024. Recuperado de: <https://latamnews.lat/20240301/lavrov-denuncia-la-presencia-de-oficiales-de-fuerzas-armadas-extranjeras-en-ucrania-1148653678.html> (última visita: 04.MAY.2024).
- SWISSINFO.COM. “Grupo Wagner: Rusia pretende aumentar su influencia en África para desbancar a los europeos”, publicación digital de Swiss.info.ch SWI, de fecha. Recuperado

de: <https://www.swissinfo.ch/spa/politica-exterior/grupo-wagner-rusia-pretende-aumentar-su-influencia-en-%C3%A1frica-para-desbancar-a-los-europeos/73952691> (última visita: 21.JUL.2024).

U.N. "Ukraine Communication", en publicación digital de United Nations U.N., Reference C.N.614.2015.TREATIES-XVIII.6, de fecha 20.OCT.2015. Recuperado de: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.614.2015-Eng.pdf> (última visita: 02.MAY.2024).



# DOSSIER





Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 123 del programa

Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas

## Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024

[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/79/L.2)]

### 79/1. El Pacto para el Futuro

*La Asamblea General*

*Aprueba* el Pacto para el Futuro y sus anexos, que figuran a continuación:

#### El Pacto para el Futuro

1. Los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, en representación de los pueblos del mundo, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas para proteger las necesidades y los intereses de las generaciones presentes y futuras mediante las acciones que figuran en este Pacto para el Futuro.
2. Asistimos en estos momentos a una profunda transformación mundial. Nos enfrentamos a crecientes riesgos catastróficos y existenciales, muchos de ellos causados por nuestras propias decisiones. Hay seres humanos que padecen terribles sufrimientos. Si no enderezamos el rumbo, corremos el riesgo de estar abocados a un futuro disfuncional en el que las crisis serán constantes.
3. Así y todo, son momentos que también ofrecen esperanzas y oportunidades. La transformación que experimenta el mundo brinda la ocasión de renovarse y progresar tomando como base la humanidad que compartimos. Los avances del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación podrían dar lugar a logros decisivos que abran la puerta a un futuro mejor y más sostenible para todos. En nuestra mano está decidir.
4. Tenemos el convencimiento de que existe un camino hacia un futuro más halagüeño para todos los seres humanos, incluidos quienes viven en la pobreza y en situación de vulnerabilidad. Con las acciones que hoy emprendemos, resolvemos iniciar ese camino, esforzándonos por conseguir un mundo que sea seguro, pacífico, justo, igualitario, inclusivo, sostenible y próspero, un mundo en el que el bienestar, la seguridad y la dignidad y la salud del planeta estén garantizados para toda la humanidad.

24-16433 (S)



Se ruega reciclar



5. Para ello será necesario renovar el compromiso con la cooperación internacional a partir del respeto del derecho internacional, pues sin él no podremos gestionar los riesgos ni aprovechar las oportunidades que se nos presentan. No tenemos otra opción. Existe una profunda interrelación entre los retos a que nos enfrentamos, los cuales superan con creces la capacidad de un solo Estado. Solo será posible abordarlos colectivamente, mediante una cooperación internacional sólida y sostenida, basada en la confianza y la solidaridad en beneficio de todos y aprovechando las poderosas contribuciones que pueden hacer todos los sectores y generaciones.

6. Reconocemos la necesidad de reforzar el sistema multilateral y sus instituciones, cuyo elemento central son las Naciones Unidas y su Carta, para seguir el ritmo de un mundo que cambia sin cesar. Esas instituciones deben ser idóneas para el presente y el futuro: eficaces y capaces, preparadas para el futuro, justas, democráticas, equitativas y representativas del mundo actual, inclusivas, interconectadas y financieramente estables.

7. Hoy prometemos el inicio de una nueva era para el multilateralismo. Las acciones que figuran en este Pacto tienen por objeto garantizar que las Naciones Unidas y otras grandes instituciones multilaterales puedan hacer realidad un futuro mejor para las personas y el planeta, ayudándonos a cumplir nuestros compromisos actuales y, al mismo tiempo, estén a la altura de los retos y oportunidades nuevos y emergentes.

8. Reafirmamos nuestro inquebrantable compromiso de actuar con arreglo al derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas y sus propósitos y principios.

9. Reafirmamos también que los tres pilares de las Naciones Unidas —desarrollo, paz y seguridad, y derechos humanos— tienen idéntica importancia, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Ninguno de ellos puede existir sin los demás.

10. Reconocemos que el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones es un objetivo crucial en sí mismo y que su consecución, sin dejar a nadie atrás, es y será siempre una de las principales aspiraciones del multilateralismo. Reafirmamos nuestro compromiso permanente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aceleraremos con urgencia los progresos hacia la consecución de los Objetivos, entre otras cosas mediante medidas políticas concretas y movilizándolo una considerable financiación adicional de todas las fuentes para el desarrollo sostenible, prestando especial atención a las necesidades de quienes se encuentran en situaciones especiales y a crear oportunidades para la juventud. La pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, sigue siendo el mayor problema al que se enfrenta el mundo, y su erradicación es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

11. El cambio climático es uno de los grandes retos de nuestra época y afecta de forma desproporcionada a los países en desarrollo, especialmente a los que son particularmente vulnerables a sus efectos adversos. Nos comprometemos a acelerar el cumplimiento de nuestras obligaciones en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>2</sup> y el Acuerdo de París<sup>3</sup>.

12. Para cumplir nuestra promesa fundacional de proteger a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, debemos acatar el derecho internacional, incluida la Carta, y hacer pleno uso de todos los instrumentos y mecanismos establecidos en

<sup>1</sup> Resolución 70/1.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, núm. 30822.

<sup>3</sup> Aprobado en virtud de la CMNUCC como consta en el documento FCCC/CP/2015/10/Add.1, decisión 1/CP.21.

ella, haciendo una utilización más intensa de la diplomacia, comprometiéndonos a resolver nuestras controversias por medios pacíficos, absteniéndonos de la amenaza o el uso de la fuerza, o de actos de agresión, respetando la soberanía y la integridad territorial de los demás, defendiendo los principios de la independencia política y la libre determinación, así como mejorando la rendición de cuentas y poniendo fin a la impunidad. Nuestros esfuerzos deben estar a la altura de los retos y riesgos para la paz y la seguridad internacionales, que están adoptando formas más peligrosas, tanto en los ámbitos tradicionales como en otros nuevos.

13. Todos los compromisos que figuran en este Pacto son plenamente coherentes y acordes con el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos. Reafirmamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup> y las libertades fundamentales consagradas en ella. La aplicación del Pacto servirá para aumentar el pleno disfrute de los derechos humanos y la dignidad de todas las personas, que es un objetivo fundamental. Respetaremos, protegeremos, promoveremos y haremos realidad todos los derechos humanos, reconociendo que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y defenderemos y propugnaremos de manera inequívoca la libertad de todas las personas para vivir sin temor y sin miseria.

14. Reconocemos que nuestro empeño en remediar la injusticia y reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos para construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas no dará fruto a menos que redoblemos nuestros esfuerzos por promover la tolerancia, asumir la diversidad y combatir todas las formas de discriminación, como el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y todas sus abominables formas y manifestaciones contemporáneas.

15. Ninguno de nuestros objetivos podrá alcanzarse sin la participación y representación plenas, sin riesgo, igualitarias y significativas de todas las mujeres en la vida política y económica. Reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing<sup>5</sup>, con la aceleración de nuestros esfuerzos por lograr la igualdad de género, la participación de las mujeres y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas en todos los ámbitos y con la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas.

16. Reafirmamos la promesa que hicimos con motivo del 75º aniversario de las Naciones Unidas de revitalizar la acción mundial para garantizar el futuro que queremos y responder eficazmente a los retos actuales y futuros, en colaboración con todas las partes interesadas. Reconocemos que el bienestar de las generaciones actuales y futuras y la sostenibilidad de nuestro planeta dependen de nuestra voluntad de actuar. Para ello, en este Pacto nos comprometemos a emprender 56 acciones en los ámbitos del desarrollo sostenible y la financiación para el desarrollo, la paz y la seguridad internacionales, la ciencia, la tecnología y la innovación y la cooperación digital, la juventud y las generaciones futuras, y la transformación de la gobernanza global.

17. Promoveremos la ejecución de estas acciones a través de los procesos intergubernamentales que tengan los mandatos pertinentes, cuando existan. Examinaremos la aplicación general del Pacto al comienzo del octogésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General organizando una reunión a nivel de Jefaturas de Estado y de Gobierno. Confiamos en que, para entonces, estaremos bien

<sup>4</sup> Resolución 217 A (III).

<sup>5</sup> *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.96.IV.13), cap. I, resolución I, anexos I y II.

encaminados hacia ese futuro mejor y más sostenible que queremos para nuestra generación, la de nuestros hijos e hijas y todas las demás que nos seguirán.

#### **I. Desarrollo sostenible y financiación para el desarrollo**

18. En 2015 resolvimos liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza, el hambre y las privaciones y sanar y proteger nuestro planeta. Prometimos que no dejaríamos a nadie atrás. Aunque hemos avanzado, el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible corre peligro. En la mayoría de los Objetivos se avanza con demasiada lentitud o se ha retrocedido por debajo de la base de referencia de 2015. Se están esfumando avances en materia de desarrollo sostenible que costó años conseguir. Han aumentado la pobreza, el hambre y la desigualdad. Los derechos humanos se ven amenazados y corremos el riesgo de dejar atrás a millones de personas. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la desertificación y las tormentas de arena y polvo, la contaminación y otros problemas ambientales crean graves riesgos para nuestro entorno natural y nuestras perspectivas de desarrollo.

19. No aceptaremos un futuro en el que la dignidad y las oportunidades se nieguen a la mitad de la población mundial o se conviertan en patrimonio exclusivo de quienes gozan de privilegios y riqueza. Reafirmamos que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es nuestra hoja de ruta general para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, superar las múltiples crisis interrelacionadas a las que nos enfrentamos y garantizar un futuro mejor para las generaciones presentes y futuras. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Reafirmamos que la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas es un requisito esencial para el desarrollo sostenible. No podremos hacer realidad nuestras aspiraciones comunes para el futuro si no afrontamos esos retos con urgencia y renovado vigor. Nos comprometemos a velar por que el sistema multilateral dé un nuevo impulso a nuestra aspiración de cumplir con las personas y el planeta, y todas nuestras acciones se centrarán en las personas.

#### **Acción 1. Emprenderemos acciones audaces, ambiciosas, aceleradas, justas y transformativas para implementar la Agenda 2030, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no dejar a nadie atrás.**

20. Reafirmamos que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un conjunto amplio, de gran alcance y centrado en las personas de Objetivos y metas universales y transformativos. Reiteramos nuestro inquebrantable compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 y revitalizar la alianza mundial en pro del desarrollo sostenible, colaborando estrechamente con todas las partes interesadas pertinentes. Reconocemos que la Agenda 2030 es universal y que todos los países en desarrollo, incluidos los países en situaciones especiales, en particular los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como aquellos con problemas específicos, como los países de ingreso mediano y los países en situaciones de conflicto y posconflicto, necesitan asistencia para implementar la Agenda. Intensificaremos nuestras acciones para hacer frente al cambio climático. Reafirmamos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el

Desarrollo<sup>6</sup>, incluido el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas enunciado en su principio 7. Decidimos lo siguiente:

- a) Redoblar nuestros esfuerzos por lograr la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba<sup>7</sup> y el Acuerdo de París;
- b) Cumplir plenamente los compromisos de la declaración política acordada en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023<sup>8</sup>;
- c) Movilizar considerables y suficientes recursos e inversiones de todas las fuentes para el desarrollo sostenible;
- d) Eliminar todos los obstáculos que dificultan el desarrollo sostenible y abstenerse de ejercer presiones económicas.

**Acción 2. Centraremos en la erradicación de la pobreza nuestros esfuerzos por implementar la Agenda 2030.**

21. La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es un imperativo para toda la humanidad. Decidimos lo siguiente:

- a) Adoptar medidas amplias y específicas para erradicar la pobreza abordando su naturaleza multidimensional, incluso mediante estrategias de desarrollo rural e inversiones e innovaciones en el sector social, especialmente en educación y sanidad;
- b) Empezar acciones concretas para evitar que las personas recaigan en la pobreza, entre otras cosas estableciendo sistemas de protección social bien diseñados, sostenibles y eficientes para todos que puedan responder a las perturbaciones.

**Acción 3. Pondremos fin al hambre y eliminaremos la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición.**

22. Nos sigue preocupando profundamente que un tercio de la población mundial continúe padeciendo inseguridad alimentaria, y abordaremos y afrontaremos los factores causantes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Decidimos lo siguiente:

- a) Ayudar a los países y las comunidades afectados por la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición mediante una acción coordinada que incluya suministros alimentarios de emergencia, programas, financiación y apoyo a la producción agrícola, aumentando la resiliencia nacional frente a las perturbaciones y velando por que las cadenas de suministro alimentario y agrícola funcionen y los mercados y los cauces comerciales sigan siendo libres y accesibles;
- b) Ayudar a los países agobiados por la deuda a gestionar la volatilidad de los mercados internacionales de alimentos y colaborar con las instituciones financieras internacionales y el sistema de las Naciones Unidas para apoyar a los países en desarrollo afectados por la inseguridad alimentaria;
- c) Promover sistemas agroalimentarios equitativos, resilientes, inclusivos y sostenibles para que todas las personas tengan acceso a alimentos inocuos, asequibles, suficientes y nutritivos.

<sup>6</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

<sup>7</sup> Resolución 69/313, anexo.

<sup>8</sup> Resolución 78/1, anexo.

**Acción 4. Reduiremos el déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo.**

23. Nos preocupa profundamente el creciente déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo. Debemos eliminar este déficit para evitar que se abra una brecha duradera en el desarrollo sostenible, aumenten las desigualdades dentro de los países y entre ellos y disminuya todavía más la confianza en las relaciones internacionales y en el sistema multilateral. Observamos los esfuerzos que se están realizando para abordar el déficit de financiación, incluso mediante el plan de estímulo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuesto por el Secretario General. Decidimos lo siguiente:

- a) Proporcionar y movilizar una financiación para el desarrollo que sea sostenible, asequible, accesible, transparente y predecible de todas las fuentes, junto con los medios de implementación necesarios para los países en desarrollo;
- b) Seguir avanzando con urgencia hacia un plan de estímulo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la propuesta del Secretario General, en las Naciones Unidas y en otros foros pertinentes;
- c) Ampliar y cumplir nuestros respectivos compromisos sobre la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de la mayoría de los países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y entre el 0,15 % y el 0,20 % del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados;
- d) Proseguir los debates sobre la modernización de los sistemas para medir la asistencia oficial para el desarrollo, respetando los compromisos existentes;
- e) Garantizar que la asistencia para el desarrollo se centre en los países en desarrollo y llegue a ellos, prestando particular atención a los más pobres y vulnerables, y emprender nuevas acciones para reforzar su eficacia;
- f) Crear un entorno más propicio a nivel mundial, regional y nacional para aumentar la movilización de recursos internos y mejorar las capacidades, las instituciones y los sistemas de los países en desarrollo a todos los niveles para alcanzar ese objetivo, incluso mediante el apoyo internacional, con el fin de aumentar las inversiones en desarrollo sostenible;
- g) Aplicar políticas económicas, sociales y ambientales eficaces y garantizar la buena gobernanza y la transparencia de las instituciones para impulsar el desarrollo sostenible;
- h) Redoblar los esfuerzos que se están haciendo para prevenir y combatir los flujos financieros ilícitos, la corrupción, el blanqueo de dinero y la evasión de impuestos, eliminar los paraísos fiscales y recuperar y devolver los activos procedentes de actividades ilícitas;
- i) Promover una cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación, la cual contribuye de manera importante a los esfuerzos nacionales por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que permite a los países movilizar efectivamente sus recursos internos, y destacar que es necesario mejorar las actuales estructuras de gobernanza fiscal internacional. Nos hemos comprometido a aumentar la inclusividad y la eficacia de la cooperación en cuestiones de tributación dentro de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la labor de otros foros e instituciones competentes, y seguiremos participando de forma constructiva en el proceso encaminado a elaborar una convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación;

j) Estudiar en los foros adecuados posibles opciones para la cooperación internacional en materia de tributación de particulares con gran patrimonio;

k) Ayudar a los países en desarrollo a catalizar una mayor inversión del sector privado en el desarrollo sostenible, entre otras cosas promoviendo mecanismos y alianzas de financiación inclusivos e innovadores y creando un entorno regulatorio y e inversionista nacional e internacional más propicio, así como mediante el uso de la financiación pública como catalizador;

l) Ampliar el apoyo de todas las fuentes a la inversión para aumentar las capacidades productivas, la industrialización inclusiva y sostenible, la infraestructura y la transformación económica estructural, la diversificación y el crecimiento en los países en desarrollo;

m) Velar por que los resultados de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se celebrará en 2025 sean ambiciosos, para eliminar el déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y acelerar la implementación de la Agenda 2030 y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Acción 5. Velaremos por que el sistema multilateral de comercio siga siendo un motor del desarrollo sostenible.**

24. Expresamos nuestro compromiso con un sistema multilateral de comercio basado en normas, no discriminatorio, abierto, justo, inclusivo, equitativo y transparente cuyo elemento central sea la Organización Mundial del Comercio. Recalamos la importancia de que el sistema multilateral de comercio contribuya al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reiteramos que se insta encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar unilateralmente medidas económicas que no sean compatibles con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la plena consecución del desarrollo económico y social, particularmente en los países en desarrollo. Decidimos lo siguiente:

a) Promover el crecimiento impulsado por las exportaciones en los países en desarrollo mediante, entre otras cosas, su acceso preferencial al comercio, según proceda, y un trato especial y diferenciado con carácter específico que responda a las necesidades de desarrollo de cada país, en particular los países menos adelantados, con arreglo a los compromisos de la Organización Mundial del Comercio;

b) Tratar de concluir la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio;

c) Facilitar la adhesión a la Organización Mundial del Comercio, especialmente de los países en desarrollo, y promover la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones.

**Acción 6. Invertiremos en las personas para acabar con la pobreza y reforzar la confianza y la cohesión social.**

25. Expresamos nuestra profunda preocupación por las persistentes desigualdades que existen dentro de los países y entre ellos, y por la lentitud con que se avanza para mejorar la vida y los medios de subsistencia de las personas en todo el mundo, incluidas las que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Debemos conseguir que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad para todos los sectores de la sociedad y no dejar a nadie atrás, incluso localizando el desarrollo sostenible. Ponemos de relieve que garantizar el acceso a la energía y la seguridad energética es crucial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y promover el desarrollo

económico, la estabilidad social, la seguridad nacional y el bienestar de todas las naciones del mundo. Decidimos lo siguiente:

a) Velar por que los resultados de la Cumbre Social Mundial titulada "Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", que se celebrará en 2025, sean ambiciosos;

b) Promover la cobertura sanitaria universal, aumentar el acceso a una educación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, incluso en situaciones de emergencia, y mejorar las oportunidades de trabajo decente para todas las personas y el acceso universal a la protección social para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades;

c) Garantizar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles y ayudar a los países en desarrollo a planificar y realizar ciudades justas, seguras, saludables, accesibles, resilientes y sostenibles;

d) Acelerar los esfuerzos por garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos, incluidos los encaminados a crear infraestructuras energéticas transfronterizas que sean resilientes y seguras, y aumentar sustancialmente la proporción de energías renovables;

e) Maximizar la contribución positiva de los migrantes al desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito, destino y acogida, y reforzar las alianzas internacionales y la cooperación mundial para la migración segura, ordenada y regular, con el fin de abordar de manera integral los factores que propician la migración irregular y garantizar la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio;

f) Abordar y promover la prevención de la escasez de agua y aumentar la resiliencia frente a la sequía para lograr un mundo en que el agua sea un recurso sostenible y garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua limpia y potable, el saneamiento y la higiene para todos;

g) Promover un enfoque del desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos de desastre e integre la reducción del riesgo de desastres en las políticas, los programas y las inversiones a todos los niveles.

**Acción 7. Redoblabamos nuestros esfuerzos por construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas en pro del desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos, crear a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.**

26. Reafirmamos la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza a todos los niveles e instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. Reafirmamos que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con la misma atención. Decidimos lo siguiente:

a) Respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar una justicia equitativa para todos, y desarrollar la buena gobernanza a todos los niveles e instituciones transparentes, inclusivas y eficaces que rindan cuentas a todos los niveles;

b) Promover y proteger los derechos humanos y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, reconociendo al mismo tiempo que la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible contiene la promesa de no dejar a nadie atrás y prevé un mundo donde el respeto y la promoción de los derechos humanos y la dignidad humana, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación sean universales.

**Acción 8. Lograremos la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas como contribución decisiva para avanzar en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas.**

27. Reconocemos que no es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se niega a las mujeres y las niñas el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades. El crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible solo podrán hacerse realidad cuando se respeten, protejan y hagan plenamente efectivos los derechos humanos de todas las mujeres, adolescentes y niñas. Decidimos lo siguiente:

- a) Empezar acciones audaces, ambiciosas, aceleradas, justas y transformativas para que todas las mujeres y niñas disfruten plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Eliminar urgentemente todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden lograr la igualdad de género y asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisivos en la vida política, económica y pública;
- c) Empezar acciones específicas y aceleradas para erradicar todas las formas de violencia y acoso contra todas las mujeres y niñas, incluida la violencia sexual y de género;
- d) Aumentar significativamente las inversiones para eliminar la brecha de género, incluso en la economía del cuidado y del apoyo, reconociendo el vínculo que existe entre la pobreza y la desigualdad de género y la necesidad de reforzar el apoyo a las instituciones en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres;
- e) Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia, los recursos naturales y nuevas tecnologías apropiadas, de conformidad con las leyes nacionales;
- f) Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo<sup>9</sup>, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

**Acción 9. Reforzaremos nuestras acciones para hacer frente al cambio climático.**

28. Nos preocupa profundamente la lentitud con que se avanza en la lucha contra el cambio climático. Nos preocupa igualmente el continuo aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, y reconocemos la importancia de los medios de implementación y el apoyo a los países en desarrollo y la creciente frecuencia, intensidad y magnitud de los efectos adversos del cambio climático, sobre todo en los países en desarrollo, en especial los que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Para tratar de alcanzar los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París, reafirmamos la importancia de acelerar la acción en esta década crucial sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, reflejando la equidad y el

<sup>9</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.95.XIII.18), cap. I, resolución 1, anexo.

principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales y en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Decidimos lo siguiente:

a) Reafirmar el objetivo del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático, y recalcar que los efectos del cambio climático serán mucho menores si la temperatura aumenta 1,5 °C en lugar de 2 °C y tomar la determinación de esforzarnos por limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C;

b) Acoger con beneplácito las decisiones adoptadas en el 28º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incluidas las decisiones adoptadas en virtud del "Consenso de los EAU", que incluye el resultado del primer balance mundial del Acuerdo de París, realizado durante el quinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París;

c) Reconocer además la necesidad de efectuar reducciones drásticas, rápidas y sostenidas de las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a trayectorias coherentes con los 1,5 °C, y exhortar a las partes a que contribuyan a las siguientes iniciativas mundiales, de manera determinada a nivel nacional y teniendo en cuenta el Acuerdo de París y sus diferentes circunstancias, trayectorias y enfoques nacionales: triplicar la capacidad mundial de energía renovable y duplicar la tasa media anual mundial de mejora de la eficiencia energética de aquí a 2030; acelerar los esfuerzos por eliminar gradualmente la generación de energía a partir del carbón sin medidas de mitigación; acelerar los esfuerzos mundiales por conseguir sistemas energéticos con cero emisiones netas, utilizando combustibles sin emisiones de carbono o con bajas emisiones mucho antes de mitad de siglo o alrededor de esa fecha a más tardar, abandonar los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, con una transición justa, ordenada y equitativa, acelerando la acción en esta década crucial con el fin de alcanzar el cero neto en emisiones a más tardar en 2050 en consonancia con los datos científicos; acelerar las tecnologías de emisiones cero y bajas emisiones, incluidas, entre otras, las de energías renovables y energía nuclear, las tecnologías de reducción y eliminación, como las de captura y utilización y almacenamiento del carbono, especialmente en sectores en que la reducción resulte difícil, y la producción de hidrógeno con bajas emisiones de carbono; acelerar y aumentar sustancialmente la reducción en todo el mundo de otras emisiones distintas del dióxido de carbono, en particular las emisiones de metano de aquí a 2030; acelerar la reducción de las emisiones del transporte por carretera mediante distintas trayectorias, como el desarrollo de la infraestructura y el rápido despliegue de vehículos con emisiones cero o bajas emisiones; y eliminar gradualmente y lo antes posible los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que no ayudan a subsanar la pobreza energética ni fomentan las transiciones justas;

d) Reconocer que los combustibles de transición pueden ayudar a facilitar la transición energética, garantizando al mismo tiempo la seguridad energética;

e) Destacar además la importancia de conservar, proteger y restaurar la naturaleza y los ecosistemas para alcanzar el objetivo de temperatura del Acuerdo de París, incluso intensificando los esfuerzos por detener e invertir la deforestación y la degradación de los bosques de aquí a 2030, así como otros ecosistemas terrestres y marinos que actúan como sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, y mediante la conservación de la biodiversidad, garantizando al mismo tiempo las

salvaguardias sociales y ambientales, en consonancia con el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal<sup>10</sup>,

f) Reafirmar nuestra determinación de fijar, en el 29º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, un nuevo objetivo colectivo cuantificado de 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año como mínimo, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo;

g) Reafirmar que las contribuciones determinadas a nivel nacional se determinan a nivel nacional, así como el artículo 4, párrafo 4, del Acuerdo de París, y alentar a las partes en el Acuerdo a que propongan, en nuestras próximas contribuciones determinadas a nivel nacional, ambiciosas metas para reducir las emisiones en toda la economía que abarquen todos los gases de efecto invernadero, sectores y categorías y se ajusten al objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5 °C, de acuerdo con la información científica más reciente y a la luz de las diferentes circunstancias nacionales;

h) Mejorar significativamente la cooperación internacional y el entorno internacional propicio para estimular la ambición en la próxima ronda de contribuciones determinadas a nivel nacional;

i) Reconocer que habrá que ampliar considerablemente la financiación de la adaptación para cumplir la decisión de duplicar la financiación de la adaptación a fin de atender la urgente y cambiante necesidad de acelerar la adaptación y aumentar la resiliencia en los países en desarrollo, pero poniendo de relieve al mismo tiempo que la financiación, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología son factores esenciales para facilitar la acción climática y señalando que sigue siendo fundamental aportar y movilizar más financiación nueva y adicional basada en subvenciones y con condiciones muy favorables y de instrumentos distintos de la deuda para apoyar a los países en desarrollo, en particular durante una transición que ha de ser justa y equitativa;

j) Seguir poniendo en funcionamiento y capitalizando los nuevos mecanismos de financiación, incluido el Fondo, para responder a pérdidas y daños;

k) Proteger a todos los habitantes de la Tierra haciendo universal la cobertura de los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples de aquí a 2027, incluso acelerando la ejecución de la iniciativa Alertas Tempranas para Todos.

**Acción 10. Aceleraremos nuestros esfuerzos por restaurar, proteger, conservar y utilizar de forma sostenible el medio ambiente.**

29. Nos preocupa profundamente la rápida degradación ambiental y reconocemos la urgente necesidad de cambiar de manera radical nuestro enfoque para lograr un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza. Debemos conservar, restaurar y utilizar de forma sostenible los ecosistemas y los recursos naturales de nuestro planeta para contribuir a la salud y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Abordaremos los efectos adversos del cambio climático, el aumento del nivel del mar, la pérdida de biodiversidad, la contaminación, la escasez de agua, las inundaciones, la desertificación, la degradación de las tierras, la sequía, la deforestación y las tormentas de arena y polvo. Decidimos lo siguiente:

a) Lograr un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza, conservar y utilizar de forma sostenible los recursos de nuestro planeta e invertir las tendencias de degradación medioambiental;

<sup>10</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, documento CBD/COP/15/17, decisión 15/4, anexo.

b) Empezar acciones ambiciosas para mejorar la salud, la productividad, la utilización sostenible y la resiliencia del océano y sus ecosistemas, conservar y utilizar de forma sostenible y restaurar los mares y los recursos de agua dulce, así como los bosques, las montañas, los glaciares y las tierras secas, y proteger, conservar y restaurar la biodiversidad, los ecosistemas y la fauna y flora silvestres;

c) Promover modalidades de consumo y producción sostenibles, incluidos estilos de vida sostenibles, y enfoques de economía circular como vía para lograr modalidades de consumo y producción sostenibles, así como iniciativas de cero desechos;

d) Acelerar los esfuerzos por hacer frente a la contaminación del aire, la tierra y el suelo, el agua dulce y el océano, incluida la gestión racional de los productos químicos, y tratar de concluir un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino, con la aspiración de finalizar las negociaciones antes de que termine 2024;

e) Implementar el marco para detener e invertir la pérdida de biodiversidad de aquí a 2030 y aplicar todos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente;

f) Proteger nuestro planeta y hacer frente a los retos ambientales mundiales reforzando la cooperación internacional en materia ambiental y aplicando y cumpliendo los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

**Acción 11. Protegeremos y promoveremos la cultura y el deporte como componentes integrales del desarrollo sostenible.**

30. Reconocemos que tanto la cultura como el deporte brindan a las personas y las comunidades un fuerte sentido identitario y fomentan la cohesión social. Reconocemos también que el deporte puede contribuir a la salud y el bienestar de las personas y las comunidades. Por consiguiente, tanto la cultura como el deporte son importantes factores que facilitan el desarrollo sostenible. Decidimos lo siguiente:

a) Velar por que tanto la cultura como el deporte puedan contribuir a un desarrollo más efectivo, inclusivo, equitativo y sostenible, integrar la cultura en las políticas y estrategias de desarrollo económico, social y ambiental y garantizar suficientes inversiones públicas para proteger y promover la cultura;

b) Fomentar una mayor cooperación internacional para que se devuelvan o restituyan a sus países de origen los bienes culturales con valor espiritual, ancestral, histórico y cultural, como obras de arte, monumentos, piezas de museo, manuscritos y documentos, entre otros, y alentar encarecidamente a las entidades privadas pertinentes a que hagan lo mismo, incluso mediante el diálogo bilateral y con la asistencia de mecanismos multilaterales, según proceda;

c) Promover y apoyar el diálogo intercultural e interreligioso para reforzar la cohesión social y contribuir al desarrollo sostenible.

**Acción 12. Haremos planes para el futuro y redoblabemos nuestros esfuerzos colectivos por impulsar la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de aquí a 2030 y posteriormente.**

31. Mantenemos firmemente nuestro empeño y compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030. Seguiremos esforzándonos por construir el futuro que queremos afrontando los retos existentes, nuevos y emergentes para el desarrollo sostenible de aquí a 2030 y posteriormente. Decidimos lo siguiente:

a) Promover significativamente los avances hacia la implementación plena y oportuna de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de aquí a 2030, incluso reforzando la función del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible

como principal plataforma para el seguimiento y el examen de la agenda de desarrollo sostenible;

b) Invitar al foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General, a que en septiembre de 2027 considere la forma en que promoveremos el desarrollo sostenible de aquí a 2030 y posteriormente, como prioridad y elemento central de nuestra labor.

## II. Paz y seguridad internacionales

32. El panorama mundial de la seguridad está experimentando una profunda transformación. Nos preocupan las crecientes y diversas amenazas a la paz y la seguridad internacionales, en particular las violaciones de los propósitos y principios de la Carta, y los riesgos cada vez mayores de que se produzca una guerra nuclear que podría poner en peligro la existencia de la humanidad. En este contexto lleno de cambios, mantenemos nuestro compromiso con el establecimiento de una paz justa y duradera. Reafirmamos nuestro compromiso de actuar con arreglo al derecho internacional, incluida la Carta y sus propósitos y principios, y de cumplir nuestras obligaciones de buena fe. Reafirmamos que es imprescindible respetar y promover el estado de derecho en el plano internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y, a este respecto, recordamos la importancia de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>11</sup>. Reiteramos nuestro pleno respeto de la igualdad soberana de todos los Estados Miembros, los principios de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos y nuestra obligación de abstenernos de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de ningún Estado, así como nuestro compromiso de resolver las controversias internacionales por medios pacíficos. También reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

33. Las Naciones Unidas desempeñan un papel indispensable en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Nuestros esfuerzos por hacer frente con urgencia a la acumulación de diversas amenazas a la paz y la seguridad internacionales, en tierra, mar y aire, en el espacio ultraterrestre y en el ciberespacio, deben apoyarse en una labor encaminada a restablecer la confianza, reforzar la solidaridad y aumentar la cooperación internacional, incluso mediante un uso más intenso de la diplomacia. Tomamos nota de la Nueva Agenda de Paz<sup>12</sup>.

### **Acción 13. Redoblabamos nuestros esfuerzos por construir y mantener sociedades pacíficas, inclusivas y justas y abordar las causas profundas de los conflictos.**

34. Reconocemos la interdependencia de la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, y reafirmamos la importancia del estado de derecho en los planos internacional y nacional. Nos preocupa que el aumento mundial de los gastos militares pueda afectar a las inversiones en desarrollo sostenible y sostenimiento de la paz. Decidimos lo siguiente:

a) Fortalecer la resiliencia y abordar de manera integral los factores que propician los conflictos armados, la violencia y la inestabilidad y sus causas profundas, así como sus consecuencias, entre otras cosas acelerando la inversión en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su implementación;

<sup>11</sup> Resolución 2625 (XXV), anexo.

<sup>12</sup> A/77/CRP.1/Add.8.

b) Proporcionar igual acceso a la justicia, proteger el espacio cívico y defender los derechos humanos para todas las personas, entre otras cosas promoviendo la cultura de paz, la inclusión, la tolerancia y la coexistencia pacífica, erradicando la discriminación religiosa, contrarrestando el racismo, la discriminación racial y la xenofobia en todas sus manifestaciones y abordando los problemas que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de todas las personas;

c) Velar por que el gasto militar no comprometa las inversiones en desarrollo sostenible ni la consolidación de una paz sostenible, y solicitar al Secretario General que analice la forma en que el aumento mundial de los gastos militares afecta a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible antes de que concluya el septuagésimo noveno período de sesiones.

**Acción 14. Protegeremos a todos los civiles en los conflictos armados.**

35. Condenamos en los términos más enérgicos el efecto devastador que tienen los conflictos armados en los civiles, la infraestructura civil y el patrimonio cultural, y nos preocupa especialmente el impacto desproporcionado de la violencia en las mujeres, la infancia, las personas con discapacidad y otras personas en situación de vulnerabilidad en los conflictos armados. El derecho internacional prohíbe el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, incluidos los ataques deliberados contra los civiles y la infraestructura civil. Reafirmamos nuestro compromiso con las obligaciones que nos incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Decidimos lo siguiente:

a) Adoptar medidas concretas y prácticas para proteger a todos los civiles en los conflictos armados;

b) Acelerar el cumplimiento de nuestros compromisos en virtud de la agenda sobre la infancia y los conflictos armados;

c) Restringir el uso de armas explosivas en zonas pobladas o, según proceda, abstenernos de usarlas cuando se prevea que su uso causará daños a civiles o bienes de carácter civil, como infraestructuras civiles esenciales, escuelas, instalaciones médicas y lugares de culto, de conformidad con el derecho internacional;

d) Permitir un acceso y una asistencia humanitarias seguros, rápidos y sin trabas, y respetar plenamente los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, conforme al derecho internacional humanitario y respetando plenamente la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, y las resoluciones conexas sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas;

e) Respetar y proteger al personal humanitario y al personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, incluido el personal nacional y el contratado localmente, así como sus instalaciones, equipos, medios de transporte y suministros, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario;

f) Respetar y proteger a los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado que trabajan en situaciones de conflicto armado y reafirmar que serán considerados civiles en dichas situaciones, de conformidad con el derecho internacional humanitario;

g) Redoblar nuestros esfuerzos por poner fin a la impunidad y garantizar la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional humanitario, los delitos de derecho internacional más graves, como el genocidio, los crímenes de

guerra, los crímenes de lesa humanidad y demás crímenes atroces y otras violaciones manifiestas, como hacer pasar hambre a los civiles como método de guerra y la violencia de género, incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos;

h) Invitar a los Estados Miembros a que promulguen leyes, reglamentos y procedimientos nacionales, cuando aún no existan, para controlar las transferencias internacionales de armas convencionales y equipo militar, gestionando los riesgos de que esas transferencias puedan facilitar las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos o contribuir o dar lugar a ellas, y a que velen por que tales leyes, reglamentos y procedimientos sean compatibles con las obligaciones de los Estados en virtud de los tratados internacionales aplicables en los que sean parte.

**Acción 15. Garantizaremos que las personas afectadas por emergencias humanitarias reciban el apoyo que necesitan.**

36. Expresamos grave preocupación por el número sin precedentes de personas afectadas por emergencias humanitarias, incluidas las que sufren desplazamientos forzados y cada vez más prolongados y las que padecen hambre, inseguridad alimentaria aguda, hambruna y condiciones similares a la hambruna. Decidimos lo siguiente:

a) Redoblar nuestros esfuerzos por prevenir, anticipar y mitigar el impacto de las emergencias humanitarias en las personas necesitadas, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad;

b) Abordar las causas profundas de los desplazamientos forzados y prolongados, incluidos los desplazamientos masivos de poblaciones, e implementar y facilitar el acceso a soluciones duraderas para los desplazados internos, los refugiados y los apátridas, incluso mediante un reparto equitativo de la carga y la responsabilidad a nivel internacional y el apoyo a las comunidades de acogida, y respetando plenamente el principio de no devolución de los refugiados;

c) Eliminar el flagelo del hambre, la inseguridad alimentaria aguda, la hambruna y las condiciones similares a la hambruna en los conflictos armados, actualmente y para las generaciones futuras, aprovechando todos los conocimientos, recursos y capacidades de que disponemos, cumpliendo nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario, incluida la de eliminar todos los obstáculos que dificulten la prestación de ayuda humanitaria, y garantizar que las personas necesitadas reciban asistencia vital, reforzando la alerta temprana, desarrollando los sistemas de protección social y adoptando medidas preventivas que aumenten la resiliencia de las comunidades en riesgo;

d) Aumentar significativamente el apoyo financiero y de otro tipo a los países y las comunidades que se enfrentan a emergencias humanitarias, incluidas las comunidades de acogida, entre otras cosas ampliando la financiación oportuna y predecible y los mecanismos de financiación innovadora y anticipatoria, así como fortaleciendo las alianzas con las instituciones financieras internacionales para evitar, reducir y abordar el sufrimiento humanitario y prestar asistencia a quienes la necesitan.

**Acción 16. Promoveremos la cooperación y el entendimiento entre los Estados Miembros, reduciremos las tensiones, procuraremos el arreglo pacífico de las controversias y resolveremos los conflictos.**

37. Reafirmamos nuestro compromiso con la diplomacia preventiva, el arreglo pacífico de controversias y la importancia del diálogo entre los Estados. Reconocemos el papel de las Naciones Unidas en la diplomacia preventiva y el arreglo pacífico de controversias, así como la importancia de su colaboración con las organizaciones

regionales y subregionales para prevenir y resolver conflictos y controversias entre los Estados Miembros de conformidad con la Carta. Decidimos lo siguiente:

- a) Reafirmar nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional, incluida la Carta y sus propósitos y principios;
- b) Adoptar medidas colectivas eficaces, de conformidad con la Carta, para prevenir y eliminar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y revitalizar y aplicar los instrumentos y mecanismos existentes para el arreglo pacífico de controversias;
- c) Establecer e implementar los mecanismos necesarios para el arreglo pacífico de controversias, el fomento de la confianza, la alerta temprana y la gestión de crisis, a nivel subregional, regional e internacional, con el fin de hacer frente a las amenazas nuevas y emergentes contra la paz y la seguridad internacionales;
- d) Procurar adoptar y aplicar medidas de fomento de la confianza para reducir las tensiones y promover la paz y la seguridad internacionales;
- e) Intensificar el uso de la diplomacia y la mediación para rebajar la tensión en situaciones que puedan suponer una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, incluso mediante gestiones diplomáticas tempranas;
- f) Instar al Secretario General a que utilice activamente sus buenos oficios y vele por que las Naciones Unidas cuenten con los medios necesarios para dirigir y apoyar las gestiones de mediación y diplomacia preventiva, y alentar al Secretario General a que señale a la atención del Consejo de Seguridad cualquier asunto que pueda amenazar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- g) Apoyar el papel de las organizaciones regionales y subregionales en la diplomacia, la mediación y el arreglo pacífico de controversias, y reforzar la coordinación y la cooperación entre esas organizaciones y las Naciones Unidas al respecto.

**Acción 17. Cumpliremos nuestra obligación de acatar las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y defender su mandato en cualquier causa en la que nuestro Estado sea parte.**

38. Reconocemos la contribución positiva que hace la Corte Internacional de Justicia, principal órgano judicial de las Naciones Unidas, entre otras cosas mediante sus decisiones sobre las controversias entre Estados. Reafirmamos la obligación que tienen todos los Estados de cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en las causas en que son parte. Decidimos lo siguiente:

- a) Adoptar medidas adecuadas para garantizar que la Corte Internacional de Justicia pueda ejecutar plena y efectivamente su mandato y promover la concienciación sobre su papel en el arreglo pacífico de controversias, respetando al mismo tiempo el derecho de las partes en cualquier controversia a buscar también otros medios pacíficos de su elección.

**Acción 18. Consolidaremos y sostendremos la paz.**

39. Reconocemos que los Estados Miembros son los principales responsables de prevenir los conflictos y consolidar la paz en sus países, y que los esfuerzos nacionales por consolidar y sostener la paz contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Es esencial contar con una financiación adecuada, predecible y sostenida para la consolidación de la paz, y acogemos con beneplácito la reciente decisión de la Asamblea General de aumentar los recursos de que dispone el Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. Decidimos lo siguiente:

- a) Cumplir nuestro compromiso, enunciado en la Agenda 2030, de reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo;
- b) Redoblar nuestros esfuerzos por eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas;
- c) Combatir el racismo y eliminar de nuestras sociedades la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia religiosa, así como todas las demás formas de intolerancia y discriminación, y promover el diálogo interreligioso e intercultural;
- d) Reforzar y aplicar las estrategias y los enfoques nacionales de prevención existentes para sostener la paz, y considerar la posibilidad de crearlos donde no existan, a título voluntario y con arreglo a las prioridades nacionales, para abordar las causas profundas de la violencia y los conflictos armados;
- e) Prestar asistencia a los Estados que la soliciten, en particular por conducto de la Comisión de Consolidación de la Paz y de todo el sistema de las Naciones Unidas, de forma plenamente compatible con la titularidad y las necesidades nacionales, a fin de aumentar la capacidad nacional para promover, formular y realizar sus propias actividades de prevención y abordar las causas profundas de la violencia y los conflictos en sus países, incluso mediante el intercambio de mejores prácticas y enseñanzas;
- f) Abordar los riesgos relacionados con el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, sus piezas y municiones o las municiones conexas, incluso mediante estrategias y enfoques nacionales de prevención;
- g) Abordar los riesgos que suponen para el sostenimiento de la paz la desinformación, las informaciones erróneas, el discurso de odio y los contenidos que incitan a hacer daño, incluidos los contenidos difundidos a través de plataformas digitales, respetando al mismo tiempo el derecho a la libertad de expresión y a la privacidad y garantizando un acceso sin trabas a Internet de conformidad con el derecho internacional, la legislación interna y las políticas nacionales;
- h) Procurar un mayor alineamiento entre las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y regionales y las necesidades de los Estados Miembros afectados por los conflictos armados y la violencia y las repercusiones de los conflictos regionales, para apoyar sus esfuerzos por lograr la estabilidad económica y su labor nacional de prevención y de consolidación de la paz, con arreglo a los respectivos mandatos y de manera plenamente compatible con la titularidad nacional.

**Acción 19. Aceleraremos el cumplimiento de nuestros compromisos sobre las mujeres, la paz y la seguridad.**

40. Reconocemos el papel de las mujeres como agentes de paz. La participación plena, igualitaria, significativa y sin riesgo de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles de las actividades relacionadas con la paz y la seguridad, como la prevención y solución de conflictos, la mediación y las operaciones de paz, es esencial para lograr una paz sostenible. Condenamos en los términos más enérgicos el aumento de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, que están especialmente expuestas a sufrir violencia en los conflictos armados, las situaciones posconflicto y las emergencias humanitarias. Decidimos lo siguiente:

- a) Redoblar nuestros esfuerzos por lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, incluso evitando retrocesos y abordando los persistentes obstáculos que impiden implementar la agenda sobre las

mujeres y la paz y la seguridad, y velar por que las iniciativas para hacer avanzar esos esfuerzos cuenten con la financiación adecuada;

b) Cumplir nuestros compromisos para garantizar que las mujeres puedan participar de forma plena, igualitaria, significativa y sin riesgo en todos los procesos de mediación y paz dirigidos por las Naciones Unidas;

c) Adoptar medidas concretas para eliminar y prevenir todos los tipos de amenazas y violaciones y abusos de los derechos humanos que sufren las mujeres y las niñas en los conflictos armados, las situaciones posconflicto y las emergencias humanitarias, incluida la violencia de género y la violencia sexual relacionada con los conflictos;

d) Acelerar los esfuerzos que estamos realizando para garantizar la participación plena, igualitaria, significativa y sin riesgo de las mujeres en las operaciones de paz.

**Acción 20. Aceleraremos el cumplimiento de nuestros compromisos sobre la juventud, la paz y la seguridad.**

41. Reconocemos que la participación plena, efectiva, significativa y sin riesgo de la juventud es fundamental para mantener y promover la paz y la seguridad internacionales. Decidimos lo siguiente:

a) Adoptar, a título voluntario, medidas concretas para aumentar la representación inclusiva de la juventud a todos los niveles en la toma de decisiones relacionadas con la prevención y la solución de conflictos, incluso aumentando las oportunidades de que participen en las deliberaciones intergubernamentales pertinentes de las Naciones Unidas;

b) Reforzar y aplicar las hojas de ruta nacionales y regionales existentes sobre la juventud, la paz y la seguridad para cumplir nuestros compromisos, y establecerlas donde no existan, a título voluntario;

c) Solicitar al Secretario General que lleve a cabo el segundo estudio independiente sobre los progresos logrados en relación con la contribución positiva de la juventud a los procesos de paz y la solución de conflictos antes de que concluya el octogésimo período de sesiones.

**Acción 21. Adaptaremos las operaciones de paz para responder mejor a los problemas existentes y las nuevas realidades.**

42. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas, es decir, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, son un instrumento crucial para mantener la paz y la seguridad internacionales. Los problemas a los que se enfrentan son cada vez más complejos, por lo que necesitan urgentemente adaptarse, teniendo en cuenta las necesidades de todos los Estados Miembros y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, así como las prioridades y responsabilidades de los países anfitriones. Las operaciones de paz solo pueden tener éxito si se buscan activamente soluciones políticas y se les proporciona una financiación predecible, adecuada y sostenida. Reafirmamos la importancia de aumentar la colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, en particular la Unión Africana, incluidas sus operaciones de apoyo a la paz e imposición de la paz que autorice el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Decidimos lo siguiente:

a) Exhortar al Consejo de Seguridad a que vele por que las operaciones de paz tengan como eje y guía estrategias políticas y se desplieguen con mandatos claros, secuenciados y priorizados que sean realistas y factibles y con estrategias de salida y

planes de transición viables, como parte de un enfoque integral del sostenimiento de la paz y respetando plenamente el derecho internacional y la Carta;

b) Solicitar al Secretario General que lleve a cabo un examen sobre el futuro de todos los tipos de operaciones de paz de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de los procesos de reforma anteriores y en curso, y presente a los Estados Miembros recomendaciones estratégicas y orientadas a la acción sobre el modo en que puede adaptarse el conjunto de instrumentos de que disponen las Naciones Unidas para satisfacer las necesidades a medida que evolucionen, y así responder de modo más ágil y específico a los problemas existentes, emergentes y futuros;

c) Velar por que las operaciones de paz colaboren lo antes posible en la planificación de las transiciones con los países anfitriones, los equipos de las Naciones Unidas en los países y las instancias nacionales pertinentes;

d) Adoptar medidas concretas para garantizar la seguridad del personal de las operaciones de paz y mejorar su acceso a las instalaciones sanitarias, incluidos los servicios de salud mental;

e) Velar por que las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones de apoyo a la paz, incluida la labor de imposición de la paz, que autorice el Consejo de Seguridad vayan acompañadas de una estrategia política inclusiva y de otros enfoques no militares y aborden las causas profundas del conflicto;

f) Alentar al Secretario General a que convoque reuniones periódicas de alto nivel con las organizaciones regionales pertinentes para debatir asuntos relativos a las operaciones de paz, la consolidación de la paz y los conflictos;

g) Garantizar una financiación adecuada, predecible y sostenible para las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana con mandatos del Consejo de Seguridad, conforme a la resolución 2719 (2023) del Consejo de Seguridad, de 21 de diciembre de 2023.

**Acción 22. Abordaremos las graves repercusiones de las amenazas a la protección y la seguridad marítimas.**

43. Reconocemos la necesidad de hacer frente a las graves repercusiones de las amenazas a la protección y la seguridad marítimas. Cualquier esfuerzo por hacer frente a las amenazas a la protección y la seguridad marítimas debe realizarse conforme al derecho internacional, en particular las disposiciones que se reflejan en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>13</sup>, de 1982, teniendo en cuenta otros instrumentos pertinentes que sean compatibles con la Convención. Decidimos lo siguiente:

a) Reforzar la cooperación internacional y el compromiso mundial, regional, subregional y bilateral para combatir todas las amenazas a la protección y la seguridad marítimas, de conformidad con el derecho internacional;

b) Promover el intercambio de información entre los Estados y el aumento de la capacidad para detectar, prevenir y reprimir esas amenazas de conformidad con el derecho internacional.

**Acción 23. Procuraremos lograr un futuro sin terrorismo.**

44. Condenamos enérgicamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, sin importar quiénes sean los responsables ni dónde y cuándo se

<sup>13</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1833, núm. 31363.

produzca. Reafirmamos que todos los actos terroristas son criminales e injustificables, independientemente de su motivación o de la justificación que pretendan darle sus autores. Resaltamos la importancia de establecer medidas para contrarrestar la difusión de propaganda terrorista y prevenir y reprimir el flujo de financiación y medios materiales para actividades terroristas, así como las actividades de reclutamiento de las organizaciones terroristas. Reafirmamos que el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo no pueden ni deben vincularse a ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico. Redoblabemos nuestros esfuerzos por hacer frente a las condiciones que conducen a la propagación del terrorismo, prevenir y combatir el terrorismo y aumentar la capacidad de los Estados para prevenirlo y combatirlo y reforzar la función del sistema de las Naciones Unidas al respecto. La promoción y protección del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y el respeto de los derechos humanos de todas las personas y del estado de derecho son la base fundamental de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. Decidimos lo siguiente:

- a) Aplicar un enfoque pangubernamental y pansocial para prevenir y combatir el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo, incluso abordando los factores que propician el terrorismo, de conformidad con el derecho internacional;
- b) Abordar la amenaza que plantea el uso indebido de tecnologías nuevas y emergentes, como tecnologías digitales e instrumentos financieros, con fines terroristas;
- c) Mejorar la coordinación de la labor antiterrorista de las Naciones Unidas y la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales pertinentes para prevenir y combatir el terrorismo de conformidad con el derecho internacional, considerando al mismo tiempo la posibilidad de revitalizar los esfuerzos encaminados a concluir un convenio general sobre el terrorismo internacional.

**Acción 24. Prevendremos y combatiremos la delincuencia organizada transnacional y los correspondientes flujos financieros ilícitos.**

45. La delincuencia organizada transnacional y los correspondientes flujos financieros ilícitos pueden suponer una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, entre otras cosas porque en algunos casos pueden existir vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los grupos terroristas. Decidimos lo siguiente:

- a) Intensificar los esfuerzos por hacer frente a la delincuencia organizada transnacional y los correspondientes flujos financieros ilícitos mediante estrategias integrales que incluyan la prevención, la detección temprana, la investigación, la protección y el cumplimiento de la ley, la lucha contra los factores desencadenantes y la colaboración con las instancias pertinentes;
- b) Reforzar la cooperación internacional para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional en todas sus formas, incluso cuando los delitos se cometen utilizando sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones, y acogemos con beneplácito la elaboración del proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la ciberdelincuencia.

**Acción 25. Promoveremos el objetivo de un mundo libre de armas nucleares.**

46. Una guerra nuclear traería la devastación a toda la humanidad, y debemos hacer todo lo posible para evitar el peligro de que estalle, teniendo en cuenta que “la guerra nuclear no puede ganarse y nunca debe librarse”. Cumpliremos nuestras respectivas

obligaciones y compromisos. Reiteramos nuestra profunda preocupación por la situación en que se encuentra el desarme nuclear. Reafirmamos el derecho inalienable de todos los países a desarrollar la investigación, la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación, de conformidad con sus respectivas obligaciones. Decidimos lo siguiente:

- a) Volver a comprometernos con el objetivo de la eliminación total de las armas nucleares;
- b) Reconocer que, aunque el objetivo final de los esfuerzos de todos los Estados debe ser el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, el objetivo inmediato es eliminar el peligro de que estalle una guerra nuclear y aplicar medidas para evitar la carrera armamentista y allanar el camino hacia la paz duradera;
- c) Cumplir y respetar todas las garantías de seguridad que hemos asumido, incluidas las relacionadas con los tratados y los protocolos pertinentes de las zonas libres de armas nucleares y sus garantías conexas contra el empleo o la amenaza de empleo de armas nucleares;
- d) Comprometernos a reforzar la arquitectura del desarme y la no proliferación, procurar evitar que se menoscaben las normas internacionales vigentes y tomar todas las medidas posibles para evitar la guerra nuclear;
- e) Tratar de acelerar el cumplimiento pleno y efectivo de las respectivas obligaciones y compromisos en materia de desarme nuclear y no proliferación, incluso mediante la adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes y tratando de establecer zonas libres de armas nucleares para fomentar la paz y la seguridad internacionales y la consecución de un mundo libre de armas nucleares.

**Acción 26. Respetaremos nuestras obligaciones y compromisos en materia de desarme.**

47. Expresamos nuestra seria preocupación por el creciente número de acciones contrarias a las normas internacionales vigentes y el incumplimiento de las obligaciones en materia de desarme, control de armamentos y no proliferación. Respetaremos el derecho internacional que se aplica a las armas y los medios y métodos de guerra y apoyaremos los progresivos esfuerzos por erradicar efectivamente el comercio ilícito de armas. Reconocemos la importancia de mantener y reforzar el papel de los mecanismos de las Naciones Unidas sobre desarme. Es inaceptable el empleo de armas químicas y biológicas por parte de ninguna persona, en ningún lugar y bajo ninguna circunstancia. Pedimos que se cumplan y apliquen plenamente los tratados pertinentes. Reafirmamos nuestra determinación colectiva de excluir completamente la posibilidad de que se utilicen agentes biológicos y toxinas como armas y de reforzar la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre Su Destrucción<sup>14</sup>. Decidimos lo siguiente:

- a) Revitalizar el papel de las Naciones Unidas en la esfera del desarme, incluso recomendando que la Asamblea General emprenda actividades que puedan ayudar a preparar un cuarto período extraordinario de sesiones dedicado al desarme;
- b) Tratar de conseguir un mundo libre de armas químicas y biológicas y garantizar que se identifique y haga rendir cuentas a los responsables de cualquier empleo de esas armas;
- c) Abordar los riesgos biológicos que están surgiendo y evolucionando mediante mejores procesos de anticipación, prevención, coordinación y preparación

<sup>14</sup> *Ibid.*, vol. 1015, núm. 14860.

frente a tales riesgos, ya sean causados por la liberación natural, accidental o deliberada de agentes biológicos;

d) Determinar, examinar y formular medidas eficaces, incluidas posibles medidas jurídicamente vinculantes, para reforzar e institucionalizar normas e instrumentos internacionales contra el desarrollo, la producción, la adquisición, la transferencia, el almacenamiento, la retención y el uso de agentes biológicos y toxinas como armas;

e) Reforzar las medidas para prevenir la adquisición de armas de destrucción masiva por parte de agentes no estatales;

f) Redoblar nuestros esfuerzos por cumplir las respectivas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes para prohibir o restringir las armas convencionales debido a su impacto humanitario y tomar medidas para promover todos los aspectos pertinentes de las actividades relativas a las minas;

g) Intensificar nuestros esfuerzos nacionales e internacionales por combatir, prevenir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos;

h) Subsanan las deficiencias existentes en la gestión de las municiones convencionales durante todo el ciclo de vida para reducir el doble riesgo de que se produzcan explosiones imprevistas de municiones convencionales o desvíos y tráfico ilícito de municiones convencionales para destinatarios no autorizados, como delincuentes, grupos de delincuencia organizada y terroristas.

**Acción 27. Aprovecharemos las oportunidades que ofrecen las tecnologías nuevas y emergentes y abordaremos los riesgos que puede plantear su uso indebido.**

48. Reconocemos que la rápida evolución tecnológica plantea oportunidades y riesgos para nuestros esfuerzos colectivos por mantener la paz y la seguridad internacionales. Nuestro enfoque para hacer frente a estos riesgos se guiará por el derecho internacional, incluida la Carta. Decidimos lo siguiente:

a) Promover nuevas medidas y negociaciones internacionales apropiadas para prevenir la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre en todos sus aspectos, con la participación de todas las instancias pertinentes, conforme a las disposiciones del Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes<sup>15</sup>;

b) Promover con urgencia debates sobre los sistemas de armas autónomos letales a través del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre las Tecnologías Emergentes en el Ámbito de los Sistemas de Armas Autónomos Letales con miras a elaborar un instrumento, sin prejuzgar su naturaleza, y otras medidas posibles para abordar las tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas de armas autónomos letales, reconociendo que el derecho internacional humanitario sigue siendo plenamente aplicable a todos los sistemas de armas, lo que incluye el posible desarrollo y uso de sistemas de armas autónomos letales;

c) Aumentar la cooperación internacional y las actividades de creación de capacidad para reducir las brechas digitales y garantizar que todos los Estados puedan aprovechar de forma segura los beneficios de las tecnologías digitales;

<sup>15</sup> *Ibid.*, vol. 610, núm. 8843.

d) Seguir evaluando los riesgos que plantean y podrían plantear las aplicaciones militares de la inteligencia artificial y las posibles oportunidades durante todo su ciclo de vida, en consulta con las instancias pertinentes;

e) Solicitar al Secretario General que siga manteniendo a los Estados Miembros al corriente de las tecnologías nuevas y emergentes en su informe sobre los avances científicos y tecnológicos actuales y sus posibles efectos en las iniciativas relacionadas con la seguridad internacional y el desarme.

### III. Ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital

49. La ciencia, la tecnología y la innovación pueden servir para acelerar la realización de las aspiraciones de las Naciones Unidas en los tres pilares de su labor. Este potencial solo podrá materializarse mediante la cooperación internacional para aprovechar los beneficios y adoptar medidas audaces, ambiciosas y decisivas que ayuden a eliminar la creciente disparidad que existe dentro de los países desarrollados y en desarrollo y entre ellos y acelerar los progresos de la Agenda 2030. Miles de millones de personas, sobre todo de países en desarrollo, carecen de un acceso significativo a tecnologías esenciales que les cambiarían la vida. Si queremos cumplir nuestra promesa de no dejar a nadie atrás, es imprescindible compartir la ciencia, la tecnología y la innovación. Las innovaciones y los grandes avances científicos que pueden servir para que nuestro planeta sea más sostenible y nuestros países más prósperos y resilientes deben ser asequibles y accesibles para todos.

50. Al mismo tiempo, debemos gestionar con responsabilidad los posibles riesgos de la ciencia y la tecnología, en particular la forma en que la ciencia, la tecnología y la innovación pueden perpetuar y ampliar las disparidades, sobre todo la brecha de género, y la discriminación y la desigualdad dentro de los países y entre ellos, y menoscabar el disfrute de los derechos humanos y el progreso del desarrollo sostenible. Estrecharemos nuestras alianzas con las instancias pertinentes, especialmente las instituciones financieras internacionales, el sector privado, las comunidades técnica y académica y la sociedad civil, y velaremos por que la ciencia, la tecnología y la innovación sirvan para lograr un mundo más inclusivo, equitativo, sostenible y próspero para todas las personas donde se respeten plenamente todos los derechos humanos.

51. Las tecnologías digitales y emergentes, como la inteligencia artificial, son importantes para facilitar el desarrollo sostenible y están cambiando nuestro mundo de manera radical. Las posibilidades que ofrecen a las personas y el planeta de progresar, tanto en la actualidad como en el futuro, son enormes. Tenemos la determinación de materializar ese potencial y gestionar los riesgos aumentando la cooperación internacional, interactuando con las instancias pertinentes y promoviendo un futuro digital inclusivo, responsable y sostenible. En este sentido, adjuntamos el Pacto Digital Mundial como anexo del presente Pacto.

#### **Acción 28. Aprovecharemos las oportunidades que ofrecen la ciencia, la tecnología y la innovación en beneficio de las personas y el planeta.**

52. Nos guiaremos por los principios de equidad y solidaridad, y promoveremos el uso responsable y ético de la ciencia, la tecnología y la innovación. Decidimos lo siguiente:

a) Favorecer y promover un entorno abierto, justo e inclusivo para el desarrollo y la cooperación científicos y tecnológicos en todo el mundo, entre otras cosas fomentando activamente la confianza en la ciencia y la colaboración mundial en materia de innovación;

b) Aumentar el uso de la ciencia y los conocimientos y datos científicos en la formulación de políticas y velar por que se aborden los complejos problemas mundiales mediante la colaboración interdisciplinar;

c) Alentar la movilidad y la circulación de talentos, incluso a través de programas educativos, y ayudar a los países en desarrollo a retener el talento y evitar la fuga de cerebros, ofreciendo al mismo tiempo condiciones y oportunidades educativas y laborales adecuadas para la fuerza de trabajo.

**Acción 29. Ampliaremos los medios de implementación para los países en desarrollo a fin de aumentar sus capacidades en materia de ciencia, tecnología e innovación.**

53. La ciencia, la tecnología y la innovación son cruciales para apoyar y posibilitar el crecimiento sostenible y la acción climática y acelerar la implementación de la Agenda 2030. Es imprescindible que colaboremos para subsanar las disparidades en materia de ciencia, tecnología e innovación que existen dentro de los países desarrollados y los países en desarrollo y entre ellos, con el fin de ayudar a los países en desarrollo, en particular los países en situaciones especiales, así como aquellos con problemas específicos, a hacer un uso pacífico de la ciencia, la tecnología y la innovación para lograr el desarrollo sostenible. Reiteramos la necesidad de acelerar la transferencia a los países en desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales en condiciones favorables, e incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, convenidas de mutuo acuerdo. Decidimos lo siguiente:

a) Garantizar que la ciencia, la tecnología y la innovación contribuyan a nuestros esfuerzos por erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones y el hambre, y por reducir las desigualdades, y a los realizados en ámbitos como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, la protección social, el agua y el saneamiento, la energía, el clima y el medio ambiente;

b) Aumentar los esfuerzos, en particular de los países desarrollados y otros países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo, por ayudar a los países en desarrollo creando capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación mediante intercambios de políticas y conocimientos, asistencia técnica, financiación, investigación internacional conjunta y formación de personal que se ajusten a las necesidades, políticas y prioridades específicas de los países en desarrollo;

c) Apoyar el desarrollo, la implantación y el uso sostenible de tecnologías emergentes y de código abierto y respaldar las políticas de ciencia abierta e innovación y conocimientos técnicos abiertos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en los países en desarrollo;

d) Reforzar la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales, para crear capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación y mejorar el acceso a ellas, y aumentar los recursos disponibles para poner en práctica iniciativas técnicas y científicas;

e) Ampliar la financiación de todas las fuentes para la investigación científica y una infraestructura de investigación que respalde el desarrollo sostenible y aumentar las oportunidades de cooperación en materia de investigación, especialmente en los países en desarrollo;

f) Atraer y apoyar inversiones del sector privado en ciencia, tecnología e innovación, y estrechar las alianzas público-privadas fomentando en los países en desarrollo un entorno propicio que estimule la inversión y el emprendimiento, desarrolle ecosistemas de innovación locales y promueva el trabajo decente, y garantizando que la innovación pueda llegar a los mercados mundiales;

g) Promover y mantener cadenas mundiales de suministro estables y resilientes para que los productos y servicios científicos y tecnológicos sean más accesibles para todos.

**Acción 30. Velaremos por que la ciencia, la tecnología y la innovación contribuyan al pleno disfrute de los derechos humanos de todas las personas.**

54. Reconocemos las oportunidades y los riesgos que plantean la ciencia, la tecnología y la innovación para promover, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos. Decidimos lo siguiente:

a) Velar por que todas las investigaciones científicas y tecnológicas se lleven a cabo de manera responsable y ética, protegiendo y promoviendo todos los derechos humanos y protegiendo la autonomía, la libertad y la seguridad de quienes se dedican a la investigación científica;

b) Integrar la perspectiva de los derechos humanos en los procesos regulatorios y normativos de las tecnologías nuevas y emergentes y exhortar al sector privado a que respete los derechos humanos y defienda los principios éticos en el desarrollo y el uso de tecnologías nuevas y emergentes;

c) Velar por que quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad se beneficien del desarrollo y la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación y participen plena y significativamente en ellos;

d) Aprovechar las oportunidades que brindan las tecnologías nuevas y emergentes para empoderar a las personas con discapacidad y promover su igualdad, incluso fomentando la disponibilidad de tecnologías de apoyo.

**Acción 31. Velaremos por que la ciencia, la tecnología y la innovación mejoren la igualdad de género y la vida de todas las mujeres y niñas.**

55. La ciencia, la tecnología y la innovación pueden mejorar la igualdad de género y la vida de las mujeres y las niñas. Nos preocupa gravemente la brecha digital de género y la posibilidad de que los rápidos cambios tecnológicos puedan exacerbar la desigualdad de género existente y crear importantes riesgos para todas las mujeres y niñas. Decidimos lo siguiente:

a) Abordar los obstáculos que impiden a todas las mujeres y niñas acceder de forma plena, equitativa y significativa a la ciencia, la tecnología y la innovación, así como su participación y liderazgo en esas esferas, incluso mejorando las oportunidades de educación, empleo e investigación para mujeres y niñas en ámbitos como la ciencia, la tecnología, la innovación, las matemáticas y la ingeniería;

b) Abordar los riesgos y desafíos relacionados con el género que se derivan del uso de las tecnologías, incluidas todas las formas de violencia, como la violencia sexual y de género, la trata de personas, el acoso, los sesgos y la discriminación contra todas las mujeres y niñas que se producen o amplifican por el uso de la tecnología, incluso contra las trabajadoras migrantes.

**Acción 32. Protegeremos, aprovecharemos y complementaremos los conocimientos indígenas, tradicionales y locales.**

56. Reconocemos la necesidad de que la ciencia, la tecnología y la innovación se adapten y sean pertinentes a las necesidades y circunstancias locales, como las de las comunidades locales, las poblaciones afrodescendientes tradicionales y los Pueblos Indígenas, con arreglo al principio del consentimiento libre, previo e informado, según proceda. Decidimos lo siguiente:

a) Fomentar las sinergias entre la ciencia y la tecnología y los conocimientos, los sistemas, las prácticas y las capacidades tradicionales, locales, afrodescendientes e indígenas.

**Acción 33. Ayudaremos al Secretario General a reforzar el papel de las Naciones Unidas en el apoyo a la cooperación internacional en materia de ciencia, tecnología e innovación.**

57. Reconocemos el papel fundamental que desempeñan las Naciones Unidas en la ciencia, la tecnología y la innovación. Tomamos nota de que se ha creado la Junta de Asesoramiento Científico Independiente del Secretario General para proporcionar asesoramiento científico independiente. Solicitamos al Secretario General que:

a) Refuerce las capacidades de las Naciones Unidas para utilizar la ciencia, la tecnología y la innovación en la labor de la Organización, incluso en materia de planificación, futurología y prospectiva, y para vigilar y medir los progresos mundiales que se están haciendo a fin de reducir la brecha científica y tecnológica que existe dentro de los países desarrollados y en desarrollo y entre ellos,

b) Ayude a los Gobiernos nacionales a aprovechar la ciencia y la tecnología para el desarrollo sostenible, incluso estudiando formas de aumentar la capacidad y especialización de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

**IV. Juventud y generaciones futuras**

58. La actual generación infantil y juvenil es la más numerosa de la historia, y en su mayoría vive en países en desarrollo. La infancia y la juventud son agentes fundamentales de cambios positivos y acogemos con beneplácito las importantes contribuciones de la juventud a la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Sin embargo, en todo nuestro planeta hay millones de niños, niñas y jóvenes privados de las condiciones que necesitan para alcanzar todo su potencial y hacer efectivos sus derechos humanos, especialmente cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad. Hay niños, niñas y jóvenes que siguen viviendo en la pobreza extrema, sin acceso a servicios básicos vitales y sin que se respeten sus derechos fundamentales. Reconocemos que, junto con las generaciones futuras, tendrán que vivir con las consecuencias de nuestras acciones y de nuestra inacción. Invertiremos en la participación de la juventud a nivel nacional e internacional y la fomentaremos a fin de lograr un futuro mejor para todos.

59. Reconocemos que la infancia y la juventud son grupos distintos de las generaciones futuras. Debemos garantizar que en los procesos decisivos y normativos actuales se tengan más en cuenta las necesidades y los intereses de las generaciones venideras, pero manteniendo un equilibrio con las necesidades y los intereses de las generaciones actuales. Adjuntamos como anexo del Pacto para el Futuro la Declaración sobre las Generaciones Futuras, en la que se detallan nuestros compromisos a este respecto.

**Acción 34. Invertiremos en el desarrollo social y económico de la infancia y la juventud para que puedan alcanzar todo su potencial.**

60. Destacamos la importancia de invertir en servicios esenciales para toda la infancia y la juventud y garantizar un acceso equitativo a esos servicios, especialmente los de salud, educación y protección social, a fin de impulsar su desarrollo social y económico. Para alcanzar todo su potencial y conseguir un trabajo decente y productivo y empleos de calidad, las personas jóvenes deben tener a lo largo de toda la vida oportunidades de recibir, incluso durante las emergencias, una educación sin riesgo, inclusiva, equitativa y de calidad que les aporte los

conocimientos, las destrezas y las capacidades que necesitan para prosperar en un mundo lleno de rápidos cambios. Decidimos lo siguiente:

a) Aumentar las inversiones de todas las fuentes en servicios esenciales para la juventud y velar por que sus necesidades y prioridades específicas se integren en las estrategias de desarrollo nacionales, regionales e internacionales, garantizar que todas las personas jóvenes puedan acceder a los servicios e invitar al Secretario General a que facilite a los Estados Miembros información actualizada sobre la propuesta de crear una plataforma mundial de inversión en la juventud para atraer y financiar mejor programas relacionados con la juventud a nivel nacional;

b) Acelerar los esfuerzos por lograr la cobertura sanitaria universal para que todas las personas jóvenes disfruten del más alto nivel posible de salud física y mental, lo que incluye las inmunizaciones y vacunaciones y la salud sexual y reproductiva, y abordar todas las dificultades a que se enfrentan los países en desarrollo para alcanzar esos objetivos;

c) Ayudar a los países en desarrollo a aumentar significativamente las inversiones de todas las fuentes en educación y destrezas, especialmente la educación y las destrezas de la primera infancia y de las niñas, para crear sistemas educativos inclusivos, accesibles y resilientes y oportunidades de aprendizaje permanente que se adapten a las necesidades actuales y futuras de la juventud y la infancia, mejorando los planes de estudio y el desarrollo profesional del personal docente, aprovechando las tecnologías digitales y ampliando el acceso a la formación técnica y profesional para ayudar a la juventud a contribuir a la sociedad;

d) Crear empleos y medios de subsistencia decentes para la juventud, especialmente en los países en desarrollo y en particular para las mujeres jóvenes y las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, eliminando al mismo tiempo las desigualdades de la economía del cuidado, y establecer y garantizar el acceso de la juventud a sistemas de protección social universales, adecuados, integrales, sostenibles y con titularidad nacional;

e) Empoderar, alentar y apoyar a las personas jóvenes para que se dediquen al emprendimiento y la innovación y transformen sus ideas en oportunidades de negocio viables;

f) Implementar políticas favorables y orientadas a las familias que apoyen el desarrollo social y económico de los niños, niñas y jóvenes para que puedan hacer realidad todo su potencial y el disfrute de sus derechos humanos.

**Acción 35. Promoveremos, protegeremos y respetaremos los derechos humanos de todas las personas jóvenes y fomentaremos la inclusión social y la integración.**

61. Reafirmamos la importancia de garantizar el pleno disfrute de los derechos de todas las personas jóvenes, protegerlas de la violencia y favorecer la inclusión social y la integración, especialmente de las personas más pobres, quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, como las poblaciones afrodescendientes, y quienes sufren múltiples formas de discriminación superpuestas. Decidimos lo siguiente:

a) Intensificar nuestra lucha contra todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y todas las formas de intolerancia que afectan a la juventud y merman su capacidad de alcanzar plenamente su potencial, y contrarrestar el odio religioso que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia;

b) Redoblar los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales por adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a

las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, especialmente de mujeres y niños y niñas, y eliminar todas las formas de trabajo infantil;

c) Abordar los retos a que se enfrentan todas las jóvenes y niñas, incluso combatiendo los estereotipos de género y las normas sociales negativas y eliminando la discriminación, el acoso, todas las formas de violencia contra las jóvenes y las niñas, incluida la violencia sexual y de género, y las prácticas nocivas, como la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil, precoz y forzado;

d) Potenciar la inclusión y eliminar todas las barreras que impiden a las personas jóvenes con discapacidad lograr y mantener su máxima autonomía e independencia y su plena inclusión y participación en todos los aspectos de la vida, e invertir en tecnologías de apoyo que puedan promover su participación plena, efectiva y significativa en la sociedad;

e) Abordar los efectos adversos del cambio climático y otros problemas ambientales que ponen en peligro la capacidad de las personas jóvenes para disfrutar de sus derechos humanos y de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible;

f) Reforzar las alianzas intergeneracionales y la solidaridad entre generaciones promoviendo oportunidades para la interacción voluntaria, constructiva y frecuente entre personas jóvenes y mayores en las familias, el lugar de trabajo y la sociedad en general.

**Acción 36. Aumentaremos la participación significativa de la juventud a nivel nacional.**

62. Encomiamos las importantes contribuciones que ya está haciendo la juventud a la promoción de la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos en sus propios países. Solo podremos satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas jóvenes si de forma sistemática las escuchamos, trabajamos con ellas y les brindamos oportunidades significativas para forjar el futuro. Decidimos lo siguiente:

a) Alentar y facilitar el establecimiento de mecanismos a nivel nacional, cuando no existan, para consultar a las personas jóvenes y ofrecerles oportunidades significativas de participar en los procesos normativos y decisorios nacionales con el apoyo, cuando se solicite, del sistema de las Naciones Unidas, conforme a la legislación y las políticas nacionales;

b) Considerar la posibilidad de fomentar diálogos intergeneracionales para crear alianzas más sólidas entre personas de diferentes edades, incluida la juventud, y entre los Gobiernos y la juventud;

c) Abordar las dificultades y eliminar las barreras que impiden la participación plena, significativa y efectiva de toda la juventud, incluidas las mujeres jóvenes, las personas jóvenes con discapacidad y las personas jóvenes afrodescendientes y en situación de vulnerabilidad, en los procesos normativos y decisorios nacionales, y mejorar su representación en las estructuras políticas oficiales;

d) Apoyar a las organizaciones juveniles y dedicadas a la gente joven, en particular mediante la creación de capacidad.

**Acción 37. Aumentaremos la participación significativa de la juventud a nivel internacional.**

63. Acogemos con beneplácito los progresos realizados para promover la participación significativa de la juventud en las Naciones Unidas. Tenemos la determinación de acelerar esa labor garantizando una mayor implicación de la

juventud en la labor de la Organización y aumentando la representatividad, la eficacia y el impacto de la participación juvenil en las Naciones Unidas. Decidimos lo siguiente:

- a) Promover la participación significativa, inclusiva y efectiva de la juventud en los órganos y procesos intergubernamentales pertinentes de las Naciones Unidas, cuando proceda y conforme a los reglamentos y la práctica establecida, teniendo en cuenta los principios de paridad de género y representación geográfica equilibrada y no discriminación;
- b) Alentar a que se incluya a jóvenes, incluidos representantes de la juventud, en las delegaciones de los países ante las Naciones Unidas;
- c) Pedir contribuciones al Fondo de las Naciones Unidas para la Juventud con el fin de facilitar la participación de representantes de la juventud de países en desarrollo en las actividades de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta la necesidad de lograr un mayor equilibrio geográfico entre los representantes juveniles, y, a este respecto, solicitar al Secretario General que adopte las medidas oportunas para fomentar las contribuciones al Fondo, incluso dándolo a conocer mejor;
- d) Solicitar al Secretario General que siga formulando principios básicos, en consulta con los Estados Miembros y la juventud, para una participación significativa, representativa, inclusiva y sin riesgo de la juventud en los procesos intergubernamentales pertinentes y en toda la labor de las Naciones Unidas, con el fin de que los examinen los Estados Miembros.

#### V. Transformación de la gobernanza global

64. En estos momentos, nuestro sistema multilateral, construido tras la Segunda Guerra Mundial, está sometido a una presión sin precedentes. Aunque en los últimos 80 años se han conseguido notables logros, no damos por sentado el futuro de nuestro orden internacional y sabemos que no debe anquilosarse. Empezaremos acciones para reforzar y revitalizar el multilateralismo y estrechar la cooperación internacional. Reafirmamos el compromiso inquebrantable con el derecho internacional, incluida la Carta, para hacer frente a los problemas mundiales, algunos de los cuales podrían abrumar y amenazar a toda la humanidad. Es esencial transformar la gobernanza global para evitar que se esfumen los avances positivos conseguidos en los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas durante las últimas décadas. No permitiremos que eso ocurra.

65. Debemos restablecer la confianza en las instituciones mundiales haciendo que sean más representativas del mundo actual, respondan mejor y sean más eficaces a la hora de cumplir los compromisos que hemos contraído entre nosotros y con nuestros pueblos. Renovamos nuestro compromiso con el multilateralismo y la cooperación internacional, guiándonos por la Carta y los principios de confianza, equidad, solidaridad y universalidad. Transformaremos la gobernanza global y reforzaremos el sistema multilateral para que nos ayuden a conseguir un mundo seguro, pacífico, justo, igualitario, inclusivo, sostenible y próspero.

**Acción 38. Transformaremos la gobernanza global y revitalizaremos el sistema multilateral para afrontar los retos, y aprovechar las oportunidades, que se nos presenten en la actualidad y en el futuro.**

66. Resolvemos lograr que el sistema multilateral, cuyo elemento central son las Naciones Unidas:

- a) Sea más eficaz y capaz de cumplir nuestras promesas, reforzando los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia e implementación para garantizar

el cumplimiento de nuestros compromisos y restablecer la confianza en las instituciones mundiales;

b) Esté mejor preparado para el futuro, creando capacidades y aprovechando la tecnología y los datos para anticipar riesgos, aprovechar oportunidades, actuar con prontitud y gestionar la incertidumbre;

c) Sea más justo, democrático, equitativo y representativo del mundo actual para que todos los Estados Miembros, especialmente los países en desarrollo, puedan participar de manera significativa en la adopción de decisiones mundiales dentro de las instituciones multilaterales y para que en los procesos decisorios mundiales se escuche más la voz de los países en desarrollo;

d) Sea más inclusivo, para que las instancias pertinentes puedan participar de manera significativa en los formatos apropiados, pero reafirmando al mismo tiempo el carácter intergubernamental de las Naciones Unidas y el papel singular y central de los Estados al afrontar los retos mundiales;

e) Esté más interconectado, para que el sistema multilateral pueda aunar las capacidades institucionales existentes, funcionar mejor como sistema, superar la fragmentación y abordar de forma integral los retos multidimensionales y multisectoriales, maximizando al mismo tiempo la eficiencia;

f) Tenga mayor estabilidad financiera, garantizando una financiación adecuada, sostenible y predecible para las Naciones Unidas, y con ese fin nos comprometemos a cumplir nuestras obligaciones financieras integra y puntualmente y sin condiciones.

**Acción 39. Reformaremos el Consejo de Seguridad, reconociendo la urgente necesidad de que sea más representativo, inclusivo, transparente, eficiente, eficaz y democrático y tenga más rendición de cuentas.**

67. En respuesta a la creciente urgencia de aumentar la eficacia de la capacidad de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales, tal como se establece en la Carta, acordamos los siguientes principios rectores mencionados en las negociaciones intergubernamentales sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad de conformidad con la decisión 62/557 de la Asamblea General, de 15 de septiembre de 2008, como parámetros para la reforma:

a) Hay que reparar, con carácter prioritario, la injusticia histórica cometida contra África y, tratando a África como un caso especial, mejorar la representación de las regiones y los grupos que están infrarrepresentados o no tienen representación, como América Latina y el Caribe o Asia y el Pacífico;

b) Hay que ampliar el Consejo de Seguridad para que represente mejor la composición actual de las Naciones Unidas y refleje las realidades del mundo contemporáneo y, teniendo en cuenta nuestros compromisos relacionados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.8, aumentar la representación de los países en desarrollo y los Estados pequeños y medianos;

c) Hay que continuar estudiando la cuestión de la representación de los grupos interregionales, teniendo en cuenta que en los debates de las negociaciones intergubernamentales se han mencionado los pequeños Estados insulares en desarrollo, los Estados árabes y otros grupos, como la Organización de Cooperación Islámica;

- d) Hay que intensificar los esfuerzos por llegar a un acuerdo sobre la cuestión de las categorías de miembros, teniendo en cuenta los debates mantenidos en el proceso de las negociaciones intergubernamentales;
- e) El número total de miembros del Consejo ampliado debe garantizar el equilibrio entre su representatividad y su eficacia;
- f) Los métodos de trabajo deben garantizar que el funcionamiento del Consejo ampliado sea inclusivo, transparente, eficiente, eficaz y democrático y tenga rendición de cuentas;
- g) La cuestión del veto es un elemento clave de la reforma del Consejo de Seguridad. Intensificaremos los esfuerzos por llegar a un acuerdo sobre el futuro del veto, con debates sobre la limitación de su alcance y uso;
- h) Como parte de una reforma integral, debería considerarse la posibilidad de incluir una cláusula de revisión para que, con el paso del tiempo, el Consejo de Seguridad siga cumpliendo su mandato y siendo idóneo para sus propósitos.

**Acción 40. Intensificaremos nuestras gestiones en el marco de las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo de Seguridad con carácter prioritario y sin demora.**

68. Apoyamos el papel de los Estados Miembros como impulsores de la reforma del Consejo de Seguridad e intensificaremos los esfuerzos en pro de la reforma a través de las negociaciones intergubernamentales, de conformidad con la decisión 62/557 de la Asamblea General y otras decisiones y resoluciones pertinentes de la Asamblea, como la resolución 53/30, de 23 de noviembre de 1998. Aprovechando los recientes avances conseguidos en las negociaciones intergubernamentales, entre otras cosas gracias a una mayor transparencia e inclusividad y a la mejora de su memoria institucional, decidimos lo siguiente:

- a) Alentar a que se presenten más modelos para los diálogos estructurados y se revisen los que ya han propuesto los Estados y Grupos de Estados, con miras a elaborar en el futuro un modelo consolidado basado en los puntos de convergencia sobre los cinco grupos temáticos y los modelos propuestos por los Estados Miembros.

**Acción 41. Reforzaremos la respuesta del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y su relación con la Asamblea General.**

69. Seguiremos mejorando y democratizando los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y estrechando su relación con la Asamblea General, teniendo en cuenta y respetando plenamente sus respectivas funciones, autoridad, facultades y competencias consagradas en la Carta, en el entendimiento de que ello no obsta para que se efectúe la reforma del Consejo de Seguridad expuesta en la acción 39. Decidimos lo siguiente:

- a) Aplicar y cumplir plenamente todas las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas al proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad, incluido el Artículo 27 (3) de la Carta;
- b) Apoyar la adopción por parte del Consejo de Seguridad, en ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, de medidas que tengan credibilidad y sean oportunas y enérgicas para prevenir o hacer cesar la comisión de genocidios, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra;
- c) Intensificar activamente las gestiones que está realizando el Consejo de Seguridad para revisar y mejorar sus métodos de trabajo, incluidas, entre otras, las disposiciones sobre redacción y corrección, y mejorar la cooperación y la

comunicación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General y sus órganos subsidiarios, como la Comisión de Consolidación de la Paz, y con el Consejo Económico y Social y los arreglos regionales y subregionales, lo que incluye seguir aplicando y utilizando plenamente las resoluciones de la Asamblea 377 A (V), de 3 de noviembre de 1950, relativa a la unión pro paz, y 76/262, de 26 de abril de 2022, relativa a la iniciativa sobre el veto;

d) Mejorar la participación y el acceso de todos los miembros de la Asamblea General a la labor del Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios, a fin de mejorar la rendición de cuentas del Consejo ante los miembros y aumentar la transparencia de su labor.

**Acción 42. Haremos mayores esfuerzos por revitalizar la labor de la Asamblea General.**

70. Reafirmamos el papel central de la Asamblea General como principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas. Decidimos lo siguiente:

a) Seguir potenciando y utilizando plenamente la función y autoridad de la Asamblea General para hacer frente a la evolución de los problemas mundiales, respetando plenamente la Carta;

b) Impulsar maneras de que la Asamblea General pueda contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular adoptando medidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

c) Destacar la necesidad de que el proceso de selección y nombramiento del Secretario General se rija por los principios de mérito, transparencia e inclusividad y tome debidamente en consideración el equilibrio de género y la rotación regional, y tener presente durante el próximo proceso de selección y nombramiento y en los posteriores el hecho lamentable de que nunca haya habido una Secretaria General, y alentamos a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de proponer candidaturas de mujeres.

**Acción 43. Reforzaremos el Consejo Económico y Social para acelerar el desarrollo sostenible.**

71. Nos comprometemos a reforzar la labor del Consejo Económico y Social como principal órgano encargado de la coordinación, el examen de políticas, el diálogo sobre políticas y la formulación de recomendaciones sobre cuestiones de desarrollo económico y social, reconociendo que la función del Consejo es clave para lograr una integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y apoyar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Decidimos lo siguiente:

a) Seguir estrechando la cooperación entre el Consejo Económico y Social y la Comisión de Consolidación de la Paz, así como entre el Consejo Económico y Social y las instituciones financieras internacionales, con arreglo a sus respectivos mandatos;

b) Facilitar una participación más estructurada, significativa e inclusiva de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social en las actividades del Consejo, de conformidad con su resolución 1996/31, de 25 de julio de 1996;

c) Prestar apoyo al foro de la juventud del Consejo para mejorar la participación juvenil, velando por que el foro sea una plataforma en la que jóvenes de todas las regiones puedan seguir intercambiando ideas y entablando un diálogo con los Estados Miembros;

d) Solicitar al Consejo que, mediante un proceso intergubernamental inclusivo en el que participen todos los Estados Miembros, estudie opciones, en el contexto del 30º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebrará próximamente, para revitalizar la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer a fin de promover la aplicación plena y efectiva de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y promover y proteger sus derechos humanos, y vele por que la Comisión sea idónea para sus propósitos, pero reafirmando al mismo tiempo el mandato de la Comisión, y considerar posibles opciones, si es necesario, para reforzar otros órganos subsidiarios del Consejo.

**Acción 44. Reforzaremos la Comisión de Consolidación de la Paz.**

72. Afirmamos nuestro compromiso de reforzar la Comisión de Consolidación de la Paz mediante el examen de la arquitectura para la consolidación de la paz que se realizará en 2025 con el fin de dar un enfoque más estratégico a las iniciativas nacionales e internacionales de consolidación y sostenimiento de la paz y aumentar su coherencia y repercusión. Decidimos lo siguiente:

a) Reforzar el papel de la Comisión como plataforma para consolidar y sostener la paz, entre otras cosas mediante el intercambio de buenas prácticas entre los Estados Miembros y la movilización de apoyo político y financiero para las iniciativas nacionales de prevención y sostenimiento y consolidación de la paz, en particular con el fin de evitar un posible resurgimiento de los conflictos, conforme al mandato de la Comisión;

b) Hacer un mayor uso de la Comisión para apoyar los avances de las iniciativas de consolidación y sostenimiento de la paz y prevención con titularidad y liderazgo nacionales de los Estados Miembros, reforzar las funciones de asesoramiento y enlace de la Comisión y su poder de convocatoria, y alentarla a que consulte con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, y las entidades del sector privado que participen en las actividades de consolidación de la paz, según proceda, conforme al mandato de la Comisión;

c) Establecer alianzas más sistemáticas y estratégicas entre la Comisión y las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, para reforzar las iniciativas de consolidación y sostenimiento de la paz y movilizar financiación para sostener la paz y ayudar a alinear los enfoques nacionales en materia de desarrollo, consolidación de la paz y prevención;

d) Velar por que la Comisión desempeñe un papel vital de apoyo a los países durante la transición de las operaciones de paz y después de ellas, en cooperación con el Consejo de Seguridad y con la asistencia de los equipos de las Naciones Unidas en los países, a solicitud del país interesado.

**Acción 45. Fortaleceremos el sistema de las Naciones Unidas.**

73. Subrayamos la importancia de que el sistema de las Naciones Unidas siga siendo eficaz, eficiente y efectivo. Decidimos lo siguiente:

a) Lograr que las Naciones Unidas tengan más agilidad, capacidad de respuesta y resiliencia, en particular mejorando las capacidades de la Organización en materia de innovación, análisis de datos, transformación digital, prospectiva estratégica y ciencias del comportamiento para mejorar su apoyo a los Estados Miembros y la ejecución de sus mandatos;

b) Comprometernos a respaldar plenamente y seguir fortaleciendo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluido el sistema de coordinadoras y coordinadores residentes, para que ayude de manera más estratégica, receptiva, colaborativa e integrada y con mayor rendición de cuentas a los países en desarrollo a implementar la Agenda 2030 y afrontar los desafíos actuales, nuevos y emergentes para el desarrollo sostenible, de conformidad con la Carta, y en apoyo de las prioridades y políticas nacionales, incluso a través de los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, y pedir que se proporcione más financiación adecuada, predecible y sostenible para alcanzar esos objetivos;

c) Garantizar la accesibilidad para las personas con discapacidad y la inclusión de la discapacidad en las Naciones Unidas a fin de que puedan participar de forma plena, significativa y efectiva y sean consideradas iguales en todos los aspectos de la labor de las Naciones Unidas;

d) Destacar la necesidad de que el proceso de selección y nombramiento de las jefaturas ejecutivas y los altos cargos de las Naciones Unidas se rija por los principios de transparencia e inclusividad y se lleve a cabo de conformidad con todas las disposiciones del Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, dando debida consideración a la importancia de contratar al personal con la más amplia representación geográfica posible y con equilibrio de género, y cumplir la norma general de que los puestos de categoría superior del sistema de las Naciones Unidas no deben ser monopolizados por nacionales de ningún Estado o grupo de Estados.

**Acción 46. Garantizaremos el disfrute efectivo de todos los derechos humanos de todas las personas y responderemos a los retos nuevos y emergentes.**

74. Tras cumplirse el 75º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el 30º aniversario de la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>16</sup>, mantenemos nuestro compromiso de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esto incluye el derecho al desarrollo. Nos comprometemos de nuevo a cumplir nuestras respectivas obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y a aplicar todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Los derechos humanos se refuerzan mutuamente y deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y asignándoles la misma importancia. Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas. Los particulares y las instituciones de la sociedad civil, incluidas, cuando existen, las organizaciones y los grupos no gubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos que se dedican a promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, con arreglo a las leyes y políticas nacionales y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos, deben recibir protección frente a cualquier tipo de intimidación y represalias, tanto en el ámbito digital como fuera de él. Debemos seguir defendiendo los derechos humanos en el futuro aumentando nuestra capacidad de responder a los problemas existentes, nuevos y emergentes que amenacen el disfrute de los derechos humanos. Decidimos lo siguiente:

a) Recordar el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que figura en la resolución 48/141, de 20 de diciembre de 1993, y solicitar al Secretario General que evalúe la necesidad de proporcionar a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluida la Oficina del

<sup>16</sup> A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una financiación adecuada, predecible y sostenible que les permita cumplir sus mandatos con eficiencia y eficacia para que puedan responder a la amplia gama de problemas relacionados con los derechos humanos que afectan a la comunidad internacional con imparcialidad, objetividad y no selectividad;

b) Aumentar la coordinación y la cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera de los derechos humanos y evitar la duplicación de actividades, en el marco de sus mandatos vigentes, incluso mediante una coordinación más estrecha con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**Acción 47. Aceleraremos la reforma de la arquitectura financiera internacional para hacer frente a los problemas actuales y futuros.**

75. La reforma de la arquitectura financiera internacional es un paso importante para fomentar la confianza en el sistema multilateral. Encomiamos las iniciativas de reforma en curso y pedimos que se actúe con mayor urgencia y ambición, si cabe, para que la arquitectura financiera internacional sea más eficiente, más equitativa y adecuada al mundo actual y responda mejor a las dificultades que tienen los países en desarrollo para subsanar el déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La reforma de la arquitectura financiera internacional debe centrarse en la Agenda 2030 y asumir el compromiso inquebrantable de invertir en la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Decidimos lo siguiente:

a) Seguir tratando de efectuar reformas más profundas en la arquitectura financiera internacional para impulsar la implementación de la Agenda 2030 y lograr un mundo más inclusivo, justo, pacífico, resiliente y sostenible para las personas y el planeta, para las generaciones presentes y futuras.

**Acción 48. Aceleraremos la reforma de la arquitectura financiera internacional para dar más voz y representación a los países en desarrollo.**

76. Reconocemos la importante función que desempeñan las Naciones Unidas en la gobernanza económica global, reconociendo que las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales tienen mandatos complementarios, por lo que es crucial que coordinen sus acciones, pero respetando plenamente los mecanismos y mandatos de gobernanza existentes que son independientes de las Naciones Unidas y por los que se rigen determinadas organizaciones y normas. Observamos con aprecio la iniciativa de organizar una cumbre bienal a nivel de Jefaturas de Estado y de Gobierno para estrechar los vínculos y la coordinación existentes y establecer otros más sistemáticos entre las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, y destacamos la importancia de la participación inclusiva. Reconocemos la importancia de seguir emprendiendo reformas de la gobernanza en las instituciones financieras internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo. Recalamos la necesidad de que los países en desarrollo tengan más representación y voz en los procesos de adopción de decisiones, establecimiento de normas y gobernanza sobre la economía mundial de las instituciones económicas y financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para aumentar la eficacia, la credibilidad, la rendición de cuentas y la legitimidad de esas instituciones. Acogemos con beneplácito las medidas encaminadas a dar más voz y representación a los países en desarrollo, como la creación de una 25ª silla en el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional para África Subsahariana y los cambios introducidos recientemente en las cuotas y el derecho de voto. Recalamos la importancia de mejorar la diversidad y la representación de género en los directorios ejecutivos, el personal directivo superior y los puestos de plantilla. Estas medidas pueden contribuir a que esas

instituciones estén más preparadas para abordar mejor los problemas mundiales. Decidimos lo siguiente:

a) Alentar al Directorio del Fondo Monetario Internacional a que tome nuevas medidas para seguir tratando de conseguir una institución fuerte, basada en cuotas y con los recursos adecuados y dar más representación y voz a los países en desarrollo, en particular mediante la labor que está realizando el Directorio Ejecutivo a fin de elaborar, a más tardar en junio de 2025, posibles enfoques como guía para una mayor realineación de las cuotas, incluso a través de una nueva fórmula para calcularlas, en el marco de la 17ª revisión general de cuotas, protegiendo al mismo tiempo las cuotas de los miembros más pobres;

b) Instar a los órganos rectores del Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo a que tomen nuevas medidas para lograr una representación, una intervención y una participación importantes y más amplias de los países en desarrollo, reconociendo plenamente los esfuerzos que se están haciendo en tal sentido.

**Acción 49. Aceleraremos la reforma de la arquitectura financiera internacional a fin de movilizar financiación adicional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, responder a las necesidades de los países en desarrollo y dirigir la financiación hacia quienes más la necesitan.**

77. Los países en desarrollo necesitan más acceso a financiación de todas las fuentes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Numerosos países en desarrollo están recibiendo menos flujos de capital y en muchos de ellos sale más capital del que entra. Los bancos multilaterales de desarrollo son vitales para apoyar el desarrollo sostenible y la consecución de los Objetivos, y para aumentar el acceso de los países a la financiación en condiciones más asequibles y ayudar a estimular la inversión del sector privado. Acogemos con beneplácito las iniciativas de reforma de los bancos multilaterales de desarrollo destinadas a movilizar una mayor financiación para la Agenda 2030, reconociendo que urge hacer nuevas reformas en esos bancos, además de reforzar la movilización de recursos nacionales y los entornos normativos y regulatorios internos. Decidimos lo siguiente:

a) Lograr que la 21ª reposición de la Asociación Internacional de Fomento sea importante y tenga repercusión, y que incluya contribuciones y firmes compromisos normativos de donantes nuevos y existentes para aumentar significativamente los recursos de la Asociación, y procurar establecer una vía para aportar un aumento significativo y sostenible a la Asociación cuando llegue la reposición de 2030;

b) Instar a los bancos multilaterales de desarrollo a que aceleren el ritmo de las reformas de su misión y su visión de futuro, sus estructuras de incentivos, sus enfoques operacionales y su capacidad financiera, y a que consideren la posibilidad de adoptar otras medidas para aumentar la disponibilidad de la financiación destinada a los países en desarrollo y les presten apoyo normativo y asistencia técnica para afrontar mejor los problemas mundiales y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

c) Instar a los directorios ejecutivos y a la administración de los bancos multilaterales de desarrollo a que faciliten financiación adicional procedente de los propios balances de los bancos aplicando plenamente, cuando sea pertinente y apropiado, las recomendaciones del examen independiente sobre los marcos de suficiencia del capital de los bancos multilaterales de desarrollo encargado por el Grupo de los 20, como reflejar el valor del capital exigible en los marcos de suficiencia del capital de los bancos y emitir capital híbrido a gran escala, asegurando

al mismo tiempo la sostenibilidad financiera de los respectivos bancos multilaterales de desarrollo;

d) Alentar a los directorios ejecutivos de los bancos multilaterales de desarrollo a que consideren la posibilidad de programar más ampliaciones de capital generales, reconociendo que recientemente se han hecho aportaciones de capital, en caso necesario;

e) Invitar a los bancos multilaterales de desarrollo a que, en consulta con el Secretario General, presenten opciones y recomendaciones sobre nuevos enfoques para mejorar el acceso de los países en desarrollo a la financiación en condiciones favorables, respetando plenamente la independencia del mandato y la autoridad de los respectivos órganos rectores de cada banco multilateral de desarrollo, y solicitar al Secretario General que mantenga a los Estados Miembros al corriente de los progresos conseguidos;

f) Observar la labor realizada por las instituciones financieras internacionales, las organizaciones internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo para considerar la vulnerabilidad estructural, e invitarlos a que estudien la posibilidad de utilizar el índice de vulnerabilidad multidimensional, según proceda, como complemento de sus prácticas y políticas actuales, con arreglo a sus respectivos mandatos;

g) Exhortar a los bancos multilaterales de desarrollo a que presten un apoyo oportuno a los países en desarrollo aumentando y optimizando la financiación a largo plazo en condiciones favorables, incluidos los préstamos en moneda nacional, así como el diseño, la financiación y la ampliación de mecanismos innovadores con titularidad nacional e impulsados por los países.

**Acción 50. Aceleraremos la reforma de la arquitectura financiera internacional para que los países puedan tomar préstamos de forma sostenible a fin de invertir en su desarrollo a largo plazo.**

78. Los préstamos son vitales para que los países inviertan en su desarrollo a largo plazo. Los países deben poder tomar préstamos de forma sostenible y tener acceso al crédito en condiciones asequibles, y al mismo tiempo con total transparencia. Nos preocupan profundamente las cargas de la deuda y vulnerabilidades insostenibles que están surgiendo en muchos países en desarrollo y la forma en que limitan sus progresos en materia de desarrollo. Reconocemos que es importante reforzar las salvaguardias para evitar que ocurran este tipo de situaciones. Subrayamos la importancia de reformar los procesos multilaterales existentes con el fin de facilitar la acción colectiva para prevenir las crisis de la deuda, así como la reestructuración y el alivio de la deuda, cuando proceda, teniendo en cuenta la evolución de las tendencias en el panorama mundial de la deuda. Decidimos lo siguiente:

a) Fortalecer la respuesta multilateral para apoyar a los países cuya carga de la deuda es elevada e insostenible, con la participación significativa de los países afectados y todas las instancias pertinentes, asegurando un enfoque que sea más eficaz, ordenado, predecible, coordinado, transparente y oportuno para que esos países puedan salir del sobreendeudamiento y dar prioridad al gasto público destinado a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

b) Invitar al Fondo Monetario Internacional a que, en colaboración con el Secretario General, el Banco Mundial, el Grupo de los 20 y los principales acreedores bilaterales, así como los deudores, examine posibles formas de reforzar y mejorar la arquitectura de la deuda soberana, sobre la base de los procesos internacionales existentes, y solicitar al Secretario General que mantenga a los Estados Miembros al corriente de los progresos conseguidos y presente propuestas sobre esa cuestión;

- c) Tomar nota de los esfuerzos del Secretario General por dialogar con las agencias de calificación crediticia sobre su papel en el desarrollo sostenible y solicitar al Secretario General que mantenga a los Estados Miembros al corriente de esos debates;
- d) Mejorar y seguir aplicando el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del Grupo de los 20 a fin de facilitar procesos de reestructuración eficaces, predecibles, coordinados, oportunos y ordenados y fomentar la adopción de medidas que aseguren la comparabilidad del tratamiento de los acreedores soberanos y privados;
- e) Promover, cuando proceda, el uso en todos los préstamos de cláusulas relacionadas con instrumentos dependientes del Estado, incluidas cláusulas de la deuda vinculadas al clima cuando se concedan préstamos a países en desarrollo que sean vulnerables a peligros, como los efectos adversos del cambio climático;
- f) Promover un mayor uso de los canjes de deuda por Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos los canjes de deuda por adaptación climática o por medidas de conservación de la naturaleza, para los países en desarrollo, según proceda.

**Acción 51. Aceleraremos la reforma de la arquitectura financiera internacional para mejorar su capacidad de apoyar a los países en desarrollo de forma más eficaz y equitativa durante las perturbaciones sistémicas y aumentar la estabilidad del sistema financiero.**

79. La creciente frecuencia e intensidad de las perturbaciones económicas mundiales ha retrasado los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reconocemos que los derechos especiales de giro pueden ayudar a fortalecer la red de seguridad financiera de un mundo propenso a las perturbaciones sistémicas y a aumentar la estabilidad financiera mundial. Acogemos con beneplácito las promesas de recanalizar más de 100.000 millones de dólares en derechos especiales de giro o contribuciones equivalentes hacia los países en desarrollo, destacando al mismo tiempo que urge cumplir lo antes posible esas promesas hechas a los países en desarrollo. Decidimos lo siguiente:

- a) Exhortar a los países que estén en condiciones de hacerlo a que recanalicen voluntariamente derechos especiales de giro de la asignación de 2021, y a que consideren también la posibilidad de recanalizar al menos la mitad de sus derechos especiales de giro, incluso por medio de los bancos multilaterales de desarrollo, pero respetando los marcos jurídicos pertinentes y preservando el carácter de activos de reserva de los derechos especiales de giro;
- b) Alentar al Fondo Monetario Internacional a que estudie todas las opciones posibles para seguir reforzando la red de seguridad financiera mundial con el fin de ayudar a los países en desarrollo a responder mejor a las perturbaciones macroeconómicas y considerar si es viable agilizar las emisiones de derechos especiales de giro y facilitar su pronta recanalización voluntaria hacia los países en desarrollo durante futuras crisis financieras y perturbaciones sistémicas;
- c) Acoger con beneplácito el examen que está realizando el Fondo Monetario Internacional de su política de sobretasas;
- d) Promover la estabilidad financiera mediante la cooperación internacional y una regulación coherente con respecto a los bancos y otras entidades que prestan servicios financieros.

**Acción 52. Aceleraremos la reforma de la arquitectura financiera internacional para que pueda hacer frente al urgente problema del cambio climático.**

80. El cambio climático y la pérdida de biodiversidad exacerbaban muchos de los problemas a los que se enfrenta la arquitectura financiera internacional y pueden menoscabar los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los países en desarrollo deben tener acceso a la financiación para poder tratar de alcanzar dos objetivos que están interrelacionados: lograr el desarrollo sostenible, incluida la erradicación de la pobreza, y promover un crecimiento económico sostenible, inclusivo y resiliente, y hacer frente al cambio climático. Es esencial invertir en el desarrollo sostenible y la acción climática. La arquitectura financiera internacional debe seguir canalizando e incrementando la financiación adicional destinada al desarrollo sostenible y la acción climática. Los países en desarrollo tienen necesidades de financiación cada vez mayores, sobre todo los que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, por lo que está aumentando la demanda de financiación. Decidimos lo siguiente:

a) Exhortar a los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales a que aumenten la disponibilidad, la accesibilidad y el impacto de la financiación climática destinada a los países en desarrollo, salvaguardando al mismo tiempo la adicionalidad de la financiación climática, a fin de ayudar a los países en desarrollo a implementar sus planes y estrategias nacionales para hacer frente al cambio climático;

b) Exhortar a los bancos multilaterales de desarrollo a que movilicen financiación adicional para apoyar la adaptación y desplegar y desarrollar tecnologías renovables con bajas emisiones o emisiones cero y eficiencia energética de conformidad con los compromisos vigentes;

c) Exhortar a las instituciones financieras internacionales y otras entidades pertinentes a que mejoren la evaluación y la gestión de los riesgos, incluidos los riesgos financieros relacionados con el clima, respalden las medidas encaminadas a abordar el elevado costo del capital para los países en desarrollo y presten apoyo normativo para ayudar a gestionar y reducir mejor los riesgos;

d) Alentar al sector privado, especialmente las grandes empresas, a que contribuyan a la sostenibilidad, a la protección de nuestro planeta y al logro de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante enfoques basados en las alianzas, para ampliar el apoyo a los países en desarrollo y facilitar la acción climática.

**Acción 53. Elaboraremos un marco sobre sistemas para medir el progreso hacia el desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto y vayan más allá de él.**

81. Reconocemos que el desarrollo sostenible debe tratar de lograrse de forma equilibrada e integrada. Reafirmamos la necesidad de elaborar urgentemente sistemas para medir el progreso hacia el desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto o vayan más allá de él. Esos sistemas deben reflejar los avances en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, incluso al examinar la fundamentación del acceso a la financiación para el desarrollo y a la cooperación técnica. Decidimos lo siguiente:

a) Solicitar al Secretario General que establezca un grupo independiente de expertos de alto nivel que formule recomendaciones sobre un número limitado de indicadores de desarrollo sostenible de titularidad nacional y aplicación universal que complementen el producto interno bruto y vayan más allá de él, en estrecha consulta con los Estados Miembros y las instancias pertinentes, teniendo en cuenta la labor de

la Comisión de Estadística y basándose en el marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y que presente el resultado de su labor durante el octogésimo período de sesiones de la Asamblea General;

b) Iniciar, después de que el grupo independiente de expertos de alto nivel concluya su labor, un proceso intergubernamental dirigido por las Naciones Unidas en consulta con las instancias pertinentes, como la Comisión de Estadística, las instituciones financieras internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo y las comisiones regionales, con arreglo a sus respectivos mandatos, sobre sistemas para medir el progreso hacia el desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto o vayan más allá de él, teniendo en cuenta las recomendaciones del grupo de expertos de alto nivel del Secretario General.

**Acción 54. Reforzaremos la respuesta internacional a las perturbaciones mundiales complejas.**

82. Reconocemos que la respuesta internacional a las complejas perturbaciones mundiales tiene que ser más coherente, cooperativa, coordinada y multidimensional, y que las Naciones Unidas desempeñan un papel crucial a este respecto. Las perturbaciones mundiales complejas son acontecimientos que tienen consecuencias sumamente disruptivas y adversas para una parte considerable de los países y la población mundial, y que repercuten en múltiples sectores, por lo que requieren una respuesta multidimensional, pangubernamental y pansocial. Las perturbaciones mundiales complejas afectan de manera desproporcionada a las personas más pobres y vulnerables del mundo y suelen tener consecuencias desastrosas para el desarrollo sostenible y la prosperidad. Los conflictos armados no son de por sí perturbaciones mundiales complejas, pero sí podrían, en algunos casos, afectar a múltiples sectores. Los principios de titularidad y consentimiento nacionales, equidad, solidaridad y cooperación guiarán las futuras respuestas que demos a las perturbaciones mundiales complejas, respetando plenamente el derecho internacional, incluida la Carta y sus propósitos y principios, y los mandatos vigentes de los órganos y procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas, las entidades del sistema de las Naciones Unidas y los organismos especializados. Propugnaremos que entre las funciones del Secretario General están convocar a los Estados Miembros, promover la coordinación de todo el sistema multilateral y colaborar con las instancias pertinentes en respuesta a las crisis. Solicitamos al Secretario General que:

a) Considere posibles enfoques para que el sistema de las Naciones Unidas pueda dar a las perturbaciones mundiales complejas, con las atribuciones existentes y en consulta con los Estados Miembros, una respuesta mejor que respalde, complemente y no duplique la de los órganos principales de las Naciones Unidas, sus entidades competentes, sus entidades y mecanismos de coordinación y los organismos especializados que tienen el mandato de responder a las emergencias, respetando plenamente la función de coordinación en respuesta a las emergencias humanitarias encomendada a las Naciones Unidas.

**Acción 55. Fortaleceremos nuestras alianzas para cumplir los compromisos existentes y abordar los problemas nuevos y emergentes.**

83. Reconocemos la importancia de que las Naciones Unidas colaboren con los parlamentos nacionales y las instancias pertinentes, pero preservando al mismo tiempo el carácter intergubernamental de la Organización. Los problemas a los que nos enfrentamos requieren la cooperación no solo a través de las fronteras, sino también de todos los sectores de la sociedad. En nuestra labor deben participar los Gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los Pueblos Indígenas, la

sociedad civil, las empresas y el sector privado, las organizaciones confesionales, las comunidades científica y académica y toda la población para poder responder de manera eficaz a nuestros problemas comunes. Decidimos lo siguiente:

a) Velar por que las instancias pertinentes puedan participar de forma significativa, con arreglo a sus respectivas funciones y responsabilidades y de conformidad con los reglamentos pertinentes, en los procesos correspondientes de las Naciones Unidas y por que los Estados Miembros puedan recabar las opiniones y los conocimientos especializados de esos asociados;

b) Aprovechar los cauces existentes y mejorar comunicación entre los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas y la sociedad civil, para mantener un diálogo y un intercambio de información continuos;

c) Fomentar la contribución del sector privado para hacer frente a los problemas mundiales y aumentar su rendición de cuentas para lograr la aplicación de los marcos de las Naciones Unidas;

d) Estrechar la colaboración de las Naciones Unidas con los parlamentos nacionales en los órganos y procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas, de conformidad con la legislación nacional, incluso aprovechando las gestiones de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria para lograr que los parlamentos sigan apoyando la aplicación de los acuerdos y las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas;

e) Solicitar al Secretario General que presente, antes de que concluya el septuagésimo noveno período de sesiones, recomendaciones sobre la forma en que la interacción con las autoridades locales y regionales puede ayudar a promover la Agenda 2030, en particular la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para que las examinen los Estados Miembros;

f) Mejorar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, subregionales y de otro tipo en el marco de sus respectivos mandatos, que será crucial para mantener la paz y la seguridad internacionales, promover y proteger los derechos humanos y lograr el desarrollo sostenible.

**Acción 56. Reforzaremos la cooperación internacional para la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos y en beneficio de toda la humanidad.**

84. En el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967 se afirma que la exploración y utilización del espacio ultraterrestre incumben a toda la humanidad. La humanidad depende cada vez más del espacio y hay que reconocer que el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre es la piedra angular del régimen jurídico internacional que rige las actividades en el espacio ultraterrestre. Vivimos una época en la que el acceso al espacio ultraterrestre y las actividades que se desarrollan en él son mayores que antes. El aumento del número de objetos presentes en el espacio ultraterrestre, el regreso de los seres humanos al espacio lejano y nuestra creciente dependencia de los sistemas del espacio ultraterrestre exigen acciones urgentes. El uso seguro y sostenible del espacio es crucial para la consecución de la Agenda 2030. Las oportunidades que brinda a las personas y el planeta son enormes, pero también hay riesgos que deben gestionarse. Alentamos a la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos a que siga manteniendo consultas sobre la propuesta de celebrar la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (UNISPACE IV) en 2027. Decidimos lo siguiente:

a) Reafirmar la importancia de lograr el nivel más amplio posible de adhesiones al Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967 y su cumplimiento, y

considerar la posibilidad de establecer nuevos marcos para el tráfico espacial, los desechos espaciales y los recursos espaciales a través de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos;

b) Invitar a las instancias pertinentes del sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas, cuando proceda y corresponda, a que hagan aportaciones a los procesos intergubernamentales relacionados con el aumento de la seguridad y la sostenibilidad del espacio ultraterrestre.

*3ª sesión plenaria  
22 de septiembre de 2024*

#### **Anexo I Pacto Digital Global**

1. Las tecnologías digitales están transformando el mundo de manera radical. Sus posibles beneficios para el bienestar y el progreso de las personas y las sociedades y para nuestro planeta son inmensos. Y ofrecen la prometedora perspectiva de acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
2. Pero la única manera de conseguirlo es reforzando la cooperación internacional para eliminar todas las brechas digitales que existen entre los países y dentro de ellos. Reconocemos que esas brechas causan dificultades a muchos países, en particular a los países en desarrollo, que tienen acuciantes necesidades de desarrollo y escasos recursos.
3. Reconocemos que la rápida evolución y la potencia de las tecnologías emergentes están creando nuevas posibilidades, pero también nuevos riesgos para la humanidad, algunos de los cuales todavía no se conocen bien. Reconocemos la necesidad de determinar y mitigar los riesgos y garantizar la supervisión humana de la tecnología para promover el desarrollo sostenible y el pleno disfrute de los derechos humanos.
4. Aspiramos a conseguir un futuro digital inclusivo, abierto, sostenible, justo y seguro para todos. En este Pacto Digital Global se enuncian los objetivos, los principios, los compromisos y las acciones que nos proponemos para lograrlo, fuera del ámbito militar.
5. Disponemos de sólidos cimientos sobre los que construir. Nuestra cooperación digital se basa en el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional de los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>17</sup>. Mantenemos nuestro compromiso con los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, reflejados en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Ginebra<sup>18</sup> y la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información<sup>19</sup>. Las Naciones Unidas ofrecen una plataforma imprescindible para la cooperación digital mundial que necesitamos, y para ello aprovecharemos los procesos existentes.
6. Nuestra cooperación debe ser ágil y adaptable a la rápida evolución del panorama digital. Los Gobiernos trabajaremos en colaboración y asociación con el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, las comunidades técnica y académica y todas las demás partes interesadas, en el marco de sus respectivas funciones y responsabilidades, para hacer realidad el futuro digital al que aspiramos.

<sup>17</sup> Resolución 70/1.

<sup>18</sup> Véase A/C.2/59/3, anexo.

<sup>19</sup> Véase A/60/687.

### Objetivos

7. Para cumplir nuestra aspiración, perseguiremos los siguientes objetivos:

1. Eliminar todas las brechas digitales y acelerar los progresos en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
2. Ampliar la inclusión en la economía digital y sus beneficios para todos;
3. Fomentar un espacio digital inclusivo, abierto y seguro que respete, proteja y promueva los derechos humanos;
4. Promover enfoques de la gobernanza de datos que sean responsables, equitativos e interoperables;
5. Mejorar la gobernanza internacional de la inteligencia artificial en beneficio de la humanidad.

### Principios

8. Nuestra cooperación digital se guiará por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y los siguientes principios transversales, que se refuerzan mutuamente:

a) La participación inclusiva de todos los Estados y otras partes interesadas es la piedra angular de este Pacto. Nuestra cooperación eliminará las brechas digitales existentes dentro de los Estados y entre ellos y promoverá un entorno digital equitativo para todos;

b) Este Pacto está orientado al desarrollo y su eje es la Agenda 2030. Nuestra cooperación aprovechará las tecnologías para acelerar los progresos, erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás. Esto incluirá esfuerzos concretos para abordar las necesidades de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como los problemas específicos de los países de ingresos medianos;

c) El derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, es el pilar de este Pacto. Hay que respetar, proteger y promover todos los derechos humanos, incluidos los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las libertades fundamentales, tanto en el ámbito digital como fuera de él. Nuestra cooperación aprovechará las tecnologías digitales para promover todos los derechos humanos, incluidos los derechos del niño, los derechos de las personas con discapacidad y el derecho al desarrollo;

d) La igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y su participación plena, igualitaria y significativa en el espacio digital son esenciales para eliminar la brecha digital de género y promover el desarrollo sostenible. Nuestra cooperación empoderará a todas las mujeres y niñas, fomentará el liderazgo femenino, transversalizará la perspectiva de género y contrarrestará y eliminará todas las formas de violencia, incluida la violencia sexual y de género, que se producen o amplifican por el uso de la tecnología;

e) Las tecnologías digitales abren nuevas posibilidades y oportunidades para impulsar la sostenibilidad ambiental. Nuestra cooperación aprovechará las tecnologías digitales para fomentar esa sostenibilidad, minimizando al mismo tiempo sus efectos negativos en el medio ambiente;

f) Para lograr una inclusión equitativa y significativa en la economía digital es necesario abordar la concentración actual de la capacidad tecnológica y el poder de mercado. Nuestra cooperación tendrá por objeto garantizar que los beneficios de

la cooperación digital se distribuyan equitativamente y no agraven las desigualdades existentes ni impidan la plena consecución del desarrollo sostenible;

g) Es esencial que los datos y las tecnologías y los servicios digitales sean accesibles y asequibles para que todas las personas puedan participar plenamente en el mundo digital. Nuestra cooperación fomentará la accesibilidad digital para todos y apoyará la diversidad lingüística y cultural en el espacio digital;

h) Los sistemas digitales de comunicación e intercambio son un catalizador fundamental del desarrollo. Nuestra cooperación impulsará la interoperabilidad entre sistemas digitales y la compatibilidad de los enfoques de la gobernanza;

i) Las tecnologías emergentes seguras y fiables, incluida la inteligencia artificial, ofrecen nuevas oportunidades para impulsar el desarrollo. Nuestra cooperación promoverá un enfoque del ciclo de vida de las tecnologías digitales y emergentes basado en la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia y centrado en las personas, que incluya las fases de prediseño, diseño, desarrollo, evaluación, puesta a prueba, despliegue, uso, venta, adquisición, funcionamiento y retirada, bajo una supervisión humana eficaz;

j) La creatividad y la competencia estimulan los avances digitales. Nuestra cooperación fomentará la innovación y el potencial de las sociedades y empresas, independientemente de su tamaño u origen, para aprovechar los beneficios de la digitalización y prosperar en la economía digital;

k) Los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la comunidad técnica, el mundo académico y las organizaciones internacionales y regionales, con sus respectivas funciones y responsabilidades, son esenciales para promover un futuro digital inclusivo, abierto y seguro. Nuestra cooperación será multilateral y aprovechará las contribuciones de todos;

l) Reforzaremos las alianzas para asegurarnos de que se proporcionen a los países en desarrollo los medios de implementación necesarios mediante la movilización de recursos financieros, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología en condiciones convenidas de mutuo acuerdo;

m) El mundo digital evoluciona a un ritmo vertiginoso. En nuestra cooperación debemos tener visión de futuro y ser capaces de detectar, anticipar, evaluar y seguir las tecnologías emergentes y adaptarnos a ellas, para que así podamos aprovechar las oportunidades y responder a los riesgos y problemas nuevos y emergentes.

#### **Compromisos y acciones**

9. Nos comprometemos a emprender acciones significativas y mensurables para alcanzar nuestros objetivos.

#### **Objetivo 1. Eliminar todas las brechas digitales y acelerar los progresos en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

##### *Conectividad*

10. Reconocemos que una conectividad universal y significativa y el acceso asequible son esenciales para aprovechar todo el potencial de las tecnologías digitales y emergentes. Nos comprometemos a conectar a todas las personas a Internet. Reconocemos que para ello serán necesarias sólidas alianzas y mayores inversiones financieras en los países en desarrollo por parte de los Gobiernos y otras instancias, en particular el sector privado. Afirmamos el importante papel que desempeña la Unión Internacional de Telecomunicaciones para promover una conectividad

universal y significativa y la invitamos a que continúe su labor. Reconocemos que las soluciones innovadoras pueden ayudar a ofrecer conexiones de alta velocidad, entre otras a las zonas desatendidas, remotas y rurales.

11. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

a) Establecer y mejorar las metas, los indicadores y las mediciones que se necesiten para una conectividad universal significativa y asequible, aprovechando la labor ya realizada, e integrarlas en las estrategias de desarrollo internacionales, regionales y nacionales (ODS 9);

b) Establecer mecanismos e incentivos de financiación innovadora y combinada, incluso en colaboración con los Gobiernos, los bancos multilaterales de desarrollo, las organizaciones internacionales pertinentes y el sector privado, para conectar a los 2.600 millones de personas restantes a Internet y lograr que las conexiones sean de mejor calidad y más asequibles. Procuraremos que el costo de un abono básico a la banda ancha sea asequible para la mayor parte de la población (ODS 1 y 9);

c) Invertir en infraestructuras digitales resilientes, como satélites e iniciativas de redes locales, que proporcionen una cobertura de red fiable y segura a todas las zonas, incluidas las rurales, remotas y de "difícil acceso", implantar ese tipo de infraestructuras y promover un acceso equitativo a las órbitas de los satélites, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Procuraremos lograr el acceso universal con tarifas asequibles y suficiente velocidad y fiabilidad para facilitar un uso significativo de Internet (ODS 9 y 11);

d) Cartografiar y conectar a Internet todas las escuelas y hospitales, aprovechando la iniciativa Giga de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, y mejorar los servicios y las capacidades de telemedicina (ODS 3 y 4);

e) Promover la sostenibilidad en todo el ciclo de vida de las tecnologías digitales, incluso adoptando medidas específicas en función de cada contexto destinadas a aumentar la eficiencia de los recursos y conservar y utilizar de forma sostenible los recursos naturales, con el fin de garantizar un diseño sostenible de la infraestructura y los equipos digitales que ayude a abordar los problemas ambientales en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza (ODS 1, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 13 y 14);

f) Tener en cuenta las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad y las que viven en zonas desatendidas, rurales y remotas al formular y aplicar estrategias nacionales y locales de conectividad digital (ODS 10 y 11);

g) Incorporar la perspectiva de género en las estrategias de conectividad digital para hacer frente a los obstáculos estructurales y sistemáticos que impiden lograr una conectividad digital significativa, segura y asequible para todas las mujeres y niñas (ODS 5).

#### *Alfabetización, destrezas y capacidades digitales*

12. Para aprovechar plenamente las ventajas de la conectividad digital, debemos garantizar que las personas puedan utilizar Internet de forma significativa y segura y navegar sin riesgos por el espacio digital. Reconocemos la importancia de las destrezas digitales y el acceso a las oportunidades de aprendizaje digital durante toda la vida, teniendo en cuenta las necesidades sociales, culturales y lingüísticas específicas de cada sociedad y de las personas de cualquier edad y procedencia. Reconocemos la necesidad de ampliar la cooperación internacional y la financiación para aumentar la capacidad digital en los países en desarrollo y de facilitar la creación

de contenidos locales y contenidos pertinentes para las realidades locales en línea y retener el talento.

13. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

a) Establecer y respaldar estrategias nacionales sobre destrezas digitales, adaptar la formación del personal docente y los planes de estudio y ofrecer programas de formación de adultos para la era digital. Aspiramos a que el mayor número posible de personas tengan destrezas digitales básicas, sin por ello dejar de fomentar las destrezas digitales intermedias o avanzadas (ODS 4 y 5);

b) Aumentar la disponibilidad, la accesibilidad y la asequibilidad de las plataformas, los servicios, los programas informáticos y los planes de estudio sobre tecnologías digitales en diversos idiomas y formatos, así como las interfaces de usuario accesibles para las personas con discapacidad (ODS 4 y 10);

c) Dirigir y adaptar las actividades de creación de capacidad a las mujeres y las niñas, los niños y la juventud, así como a las personas mayores, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos, los Pueblos Indígenas y las personas en situación de vulnerabilidad, y garantizar su participación significativa en el diseño y la ejecución de los programas (ODS 5 y 10);

d) Elaborar y realizar encuestas nacionales sobre inclusión digital con datos desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica y otras características pertinentes en contextos nacionales, para detectar lagunas en el aprendizaje y ayudar a establecer prioridades en contextos específicos (ODS 5 y 10);

e) Priorizar y fijar metas para el desarrollo de las destrezas digitales del funcionario y las instituciones públicas con el fin de promulgar, formular y aplicar estrategias y políticas en favor de unos servicios públicos digitales que sean inclusivos y seguros y se centren en el usuario, incluido el desarrollo de destrezas y capacidades para garantizar el funcionamiento seguro y resiliente de los sistemas, las redes y los datos digitales (ODS 16);

f) Mejorar la formación profesional, el perfeccionamiento y el reciclaje de quienes trabajan en profesiones afectadas por la digitalización y la automatización para mitigar las posibles consecuencias negativas en la mano de obra y promover el trabajo decente (ODS 8);

g) Establecer marcos de destrezas digitales y normas de formación interoperables para facilitar la puesta en común de los recursos de formación, la movilización de fondos públicos y privados en apoyo de la creación de capacidad y su adaptación continua para hacer frente a la rápida evolución tecnológica y evitar la fuga de cerebros (ODS 4 y 17);

h) Apoyar los esfuerzos por ofrecer oportunidades para una educación y una investigación de calidad e inclusivas sobre ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y promover la participación de las mujeres y las niñas en todas las funciones y a todos los niveles (ODS 4).

#### *Bienes públicos digitales e infraestructura pública digital*

14. Reconocemos que los bienes públicos digitales, que incluyen los programas informáticos de código abierto, los datos abiertos, los modelos de inteligencia artificial abiertos, las normas abiertas y los contenidos abiertos que respetan la privacidad y otras disposiciones, normas y mejores prácticas internacionales aplicables y no son nocivos, empoderan a las sociedades y las personas para orientar

las tecnologías digitales hacia sus necesidades de desarrollo y pueden facilitar la cooperación y las inversiones digitales.

15. Las infraestructuras públicas digitales resilientes, seguras, inclusivas e interoperables pueden servir para prestar servicios a gran escala y aumentar las oportunidades sociales y económicas de todas las personas. Reconocemos que existen múltiples modelos de infraestructura pública digital y que cada sociedad desarrollará y utilizará sistemas digitales compartidos en función de sus prioridades y necesidades específicas. Los sistemas digitales transparentes y seguros y las salvaguardias centradas en los usuarios pueden fomentar la confianza de la población y su uso de los servicios digitales.

16. Consideramos que ese tipo de bienes públicos digitales e infraestructuras públicas digitales son los grandes motores de una transformación y una innovación inclusivas en el ámbito digital. Reconocemos la necesidad de aumentar la inversión para desarrollarlos satisfactoriamente con la participación de todos los interesados.

17. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

a) Desarrollar, difundir y mantener, mediante la cooperación de múltiples partes interesadas, programas informáticos de código abierto, datos abiertos, modelos de inteligencia artificial abiertos y normas abiertas que sean seguros y beneficien a la sociedad en su conjunto (ODS 8, 9 y 10);

b) Promover la adopción de normas abiertas y la interoperabilidad para facilitar el uso de los bienes públicos digitales en diferentes plataformas y sistemas (todos los ODS);

c) Elaborar y decidir un conjunto de salvaguardias para una infraestructura pública digital inclusiva, responsable, segura y centrada en los usuarios que puedan aplicarse en diferentes contextos (ODS 16);

d) Intercambiar y poner a disposición del público mejores prácticas y casos de utilización de la infraestructura pública digital para informar a los Gobiernos, el sector privado y otras partes interesadas, aprovechando los repositorios existentes en las Naciones Unidas, entre otros (ODS 16 y 17);

e) Aumentar las inversiones y la financiación para desarrollar bienes públicos digitales e infraestructuras públicas digitales, especialmente en los países en desarrollo (ODS 17);

f) Alentar la formación de alianzas entre los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades técnica y académica y las organizaciones internacionales y regionales para diseñar, poner en marcha y apoyar iniciativas que aprovechen los bienes públicos digitales y la infraestructura pública digital a fin de promover soluciones en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 17).

#### **Objetivo 2. Ampliar la inclusión en la economía digital y sus beneficios para todos**

18. Reconocemos que un acceso equitativo y asequible a las tecnologías digitales puede hacer realidad el potencial de la economía digital para todas las sociedades. Reconocemos que el acceso digital abarca las oportunidades de adquirir y desarrollar conocimientos, investigación y capacidad, así como las transferencias de tecnología en condiciones convenidas de mutuo acuerdo.

19. Para promover la inclusión digital es necesario un entorno propicio previsible y transparente con marcos políticos, jurídicos y regulatorios que respalden la innovación, protejan los derechos de los consumidores, fomenten el talento y las destrezas digitales, estimulen la competencia leal y el emprendimiento digital y

aumenten la confianza de los consumidores y la confianza en la economía digital. Tales entornos, a nivel internacional y nacional, incrementan la productividad, facilitan el crecimiento del comercio electrónico, mejoran la competitividad, aceleran la transformación digital y apoyan la inversión y la transferencia de tecnologías digitales a los países en desarrollo en condiciones convenidas de mutuo acuerdo.

20. Consideramos que, para facilitar las transacciones comerciales y hacer que los entornos en línea sean seguros y fiables, es esencial disponer de normas estrictas y amplia capacidad que garanticen el funcionamiento seguro y resiliente de los sistemas, las redes y los datos digitales.

21. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

a) Fomentar un entorno digital abierto, justo, inclusivo y no discriminatorio para todos que permita a las microempresas y pequeñas y medianas empresas acceder a la economía digital y competir en ella (ODS 9);

b) Apoyar las iniciativas internacionales, regionales y nacionales encaminadas a crear entornos propicios para la transformación digital, incluidos marcos normativos, jurídicos y regulatorios previsible y transparentes, y el intercambio de mejores prácticas (ODS 10 y 16);

c) Llevar a cabo evaluaciones nacionales y regionales que sirvan de base para emprender acciones destinadas a abordar las lagunas y necesidades en materia de transformación digital y mejorar la recopilación y el uso de datos para fundamentar la adopción de decisiones (todos los ODS);

d) Exhortar a todas las partes interesadas a que, cuando se les solicite, presten asistencia técnica a los países en desarrollo, con arreglo a las políticas y prioridades nacionales de transformación digital (ODS 17);

e) Mantener cadenas de suministro estables y resilientes para los productos y servicios digitales globales (ODS 8 y 9);

f) Promover iniciativas de intercambio de conocimientos y transferencia de tecnología en condiciones convenidas de mutuo acuerdo (ODS 17);

g) Fomentar la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, incluso entre universidades, institutos de investigación y el sector privado, para acelerar el desarrollo del conocimiento digital y el acceso a la capacidad de investigación (ODS 17);

h) Intercambiar conocimientos y mejores prácticas sobre las empresas digitales para apoyar los programas de innovación y las soluciones tecnológicas locales en los países en desarrollo (ODS 9);

i) Fomentar la innovación y el emprendimiento, incluso entre las mujeres, la juventud y otros emprendedores infrarrepresentados, con el objetivo de aumentar el número de nuevas empresas emergentes y microempresas y pequeñas y medianas empresas digitales en los países en desarrollo y facilitar su acceso a los mercados mediante el uso de tecnologías digitales (ODS 8 y 9);

j) Promover la creación de capacidad para garantizar el funcionamiento seguro y resiliente de los sistemas, las redes y los datos digitales en las iniciativas de transformación digital (ODS 9).

**Objetivo 3. Fomentar un espacio digital inclusivo, abierto y seguro que respete, proteja y promueva los derechos humanos**

*Derechos humanos*

22. Nos comprometemos a respetar, proteger y promover los derechos humanos en el espacio digital. Defenderemos el derecho internacional de los derechos humanos durante todo el ciclo de vida de las tecnologías digitales y emergentes, de modo que los usuarios puedan aprovechar las tecnologías digitales sin correr riesgos y estén protegidos de las violaciones, los abusos y todas las formas de discriminación. Reconocemos las responsabilidades que incumben a todas las partes interesadas en este empeño y exhortamos también al sector privado a que aplique los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>20</sup>.

23. Nos comprometemos a:

a) Velar por que, al elaborar y aplicar legislación nacional pertinente para las tecnologías digitales, se cumplan las obligaciones en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos (todos los ODS);

b) Establecer salvaguardias adecuadas para prevenir y abordar cualquier efecto adverso en los derechos humanos derivado del uso de las tecnologías digitales y emergentes y proteger a las personas de las violaciones y los abusos de sus derechos humanos en el espacio digital, incluso ejerciendo la diligencia debida en materia de derechos humanos y creando mecanismos eficaces de supervisión y recurso (todos los ODS);

c) Reforzar los marcos jurídicos y normativos para proteger los derechos de la infancia en el espacio digital, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>21</sup> (todos los ODS);

d) Abstenernos de imponer restricciones a la libre circulación de información e ideas que sean incompatibles con las obligaciones en virtud del derecho internacional (todos los ODS).

24. Reconocemos los esfuerzos que está realizando la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de proporcionar, mediante un servicio de asesoramiento sobre los derechos humanos en el espacio digital, previa solicitud, con arreglo al mandato vigente y con recursos proporcionados voluntariamente, asesoramiento especializado y orientaciones prácticas sobre cuestiones relativas a los derechos humanos y la tecnología.

25. Exhortamos a:

a) Las empresas y los desarrolladores de tecnología digital a que respeten los derechos humanos y los principios internacionales, incluso ejerciendo la diligencia debida en materia de derechos humanos y evaluando el impacto durante todo el ciclo de vida de la tecnología (todos los ODS);

b) Las empresas y los desarrolladores de tecnología digital y las plataformas de medios sociales a que respeten los derechos humanos en el entorno digital, rindan cuentas por los abusos y tomen medidas para mitigarlos y prevenirlos, y a que den acceso a vías de recurso eficaces conforme a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros marcos pertinentes (ODS 5, 10 y 16).

<sup>20</sup> A/HRC/17/31, anexo.

<sup>21</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

*Gobernanza de Internet*

26. Reconocemos que Internet es un servicio mundial imprescindible para lograr una transformación digital inclusiva y equitativa. Para que todas las personas puedan aprovecharla plenamente, debe ser abierta, global, interoperable, estable y segura.

27. Reconocemos que la gobernanza de Internet debe seguir siendo global y multisectorial y contar con la plena participación de los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, las comunidades técnica y académica y todas las demás partes interesadas, con arreglo a sus respectivas funciones y responsabilidades. Reafirmamos que la gobernanza de Internet debe seguir ajustándose a las disposiciones establecidas en los documentos finales de las cumbres celebradas en Ginebra y Túnez, incluidas las relativas al aumento de la cooperación.

28. Reconocemos la importancia del Foro para la Gobernanza de Internet como principal plataforma multipartita encargada de examinar cuestiones relativas a la gobernanza de Internet.

29. Nos comprometemos a:

a) Promover una Internet abierta, global, interoperable y fiable y adoptar medidas concretas para mantener un entorno digital seguro y propicio para todos (ODS 9);

b) Prestar apoyo al Foro para la Gobernanza de Internet, incluso haciendo esfuerzos continuos por aumentar la participación diversa de los Gobiernos y otras instancias de los países en desarrollo y proporcionando financiación voluntaria también con ese fin (ODS 9 y 10);

c) Promover la cooperación internacional entre todas las partes interesadas para prevenir, detectar y abordar oportunamente los riesgos de fragmentación de Internet (ODS 16);

d) Abstenernos de imponer cierres de Internet y medidas contra el acceso a Internet (ODS 16).

*Confianza y seguridad digitales*

30. Debemos contrarrestar y abordar urgentemente todas las formas de violencia, incluida la violencia sexual y de género, que se producen o amplifican por el uso de la tecnología, todas las formas de discurso de odio y discriminación, las informaciones erróneas y la desinformación, el ciberacoso y la explotación y los abusos sexuales de menores. Estableceremos y mantendremos estrictas medidas de mitigación de riesgos y vías de recurso que también protejan la privacidad y la libertad de expresión.

31. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

a) Crear un espacio digital seguro para todos los usuarios que garantice su salud mental y su bienestar definiendo y adoptando normas, directrices y acciones sectoriales comunes que respeten el derecho internacional, promuevan espacios cívicos seguros y aborden el contenido de las plataformas digitales que causa daño a las personas, teniendo en cuenta la labor que están realizando las entidades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las iniciativas multipartitas interesadas (ODS 3, 5, 9, 10, 16 y 17);

b) Dar prioridad a la formulación y aplicación de políticas y normas nacionales de seguridad infantil en el entorno digital, de conformidad con el derecho

internacional de los derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño (ODS 3, 5 y 10);

c) Establecer una colaboración sistemática entre las instituciones nacionales que se encargan de la seguridad en el entorno digital para intercambiar mejores prácticas y llegar a un entendimiento común de las acciones encaminadas a proteger la privacidad, la libertad de expresión y el acceso a la información, y al mismo tiempo abordar los daños (ODS 17);

d) Velar por que las leyes y los reglamentos sobre el uso de la tecnología en ámbitos como la vigilancia y la encriptación respeten el derecho internacional (ODS 10 y 16);

e) Elaborar, en consulta con todas las partes interesadas pertinentes, metodologías eficaces para medir, vigilar y contrarrestar todas las formas de violencia y abuso en el espacio digital (ODS 5 y 16);

f) Vigilar y examinar las políticas y prácticas de las plataformas digitales sobre la lucha contra la explotación y los abusos sexuales infantiles que se producen o amplifican por el uso de la tecnología, incluida la distribución a través de plataformas digitales de abusos sexuales infantiles o material sobre abusos sexuales infantiles, así como la captación o seducción (*grooming*) de menores con el propósito de cometer delitos sexuales contra ellos (ODS 3).

32. Además, exhortamos con urgencia:

a) A las empresas y los desarrolladores de tecnología digital a que colaboren con usuarios de todas las procedencias y capacidades para incorporar sus perspectivas y necesidades en el ciclo de vida de las tecnologías digitales (ODS 5 y 10);

b) A las empresas y los desarrolladores de tecnología digital a que formulen conjuntamente, en consulta con los Gobiernos y otras partes interesadas, marcos de rendición de cuentas sectoriales que aumenten la transparencia en torno a sus sistemas y procesos, definan responsabilidades e incluyan el compromiso de respetar las normas, así como informes públicos auditables (ODS 9 y 17);

c) A las empresas de tecnología digital y las plataformas de medios sociales a que proporcionen a sus usuarios materiales de formación y salvaguardias relacionados con la seguridad en el entorno digital, en particular con respecto a los usuarios infantiles y juveniles (ODS 3);

d) A las plataformas de medios sociales a que establezcan mecanismos de notificación seguros y accesibles para que los usuarios y sus defensores puedan denunciar las posibles violaciones de las políticas, incluidos mecanismos especiales de notificación adaptados a la infancia y las personas con discapacidad (ODS 3).

#### *Integridad de la información*

33. El acceso a una información y unos conocimientos que sean pertinentes, fiables y exactos es esencial para lograr un espacio digital inclusivo, abierto y seguro. Reconocemos que las tecnologías digitales y emergentes pueden propiciar manipulaciones e interferencias en la información que son nocivas para las sociedades y las personas y perjudican el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

34. Colaboraremos para promover la integridad de la información, la tolerancia y el respeto en el espacio digital, así como para proteger la integridad de los procesos democráticos. Reforzaremos la cooperación internacional para hacer frente al problema de las informaciones erróneas, la desinformación y el discurso de odio en

el entorno digital y mitigar los riesgos que plantea la manipulación de la información, de manera compatible con el derecho internacional.

35. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

a) Diseñar e implantar planes de estudio para la alfabetización mediática e informativa a fin de que todos los usuarios tengan las destrezas y los conocimientos necesarios para interactuar sin riesgo y con espíritu crítico con los contenidos y con los proveedores de información, y para mejorar la resiliencia frente a los efectos nocivos de las informaciones engañosas y la desinformación (ODS 3 y 4);

b) Promover la diversidad y la resiliencia de los ecosistemas informativos, incluso fortaleciendo los medios de comunicación independientes y públicos y apoyando a los periodistas y demás personas que trabajan en los medios de comunicación (ODS 9 y 16);

c) Proporcionar, promover y facilitar el acceso a información independiente, fáctica, oportuna, específica, clara, accesible, multilingüe y con base científica y su difusión para contrarrestar las informaciones erróneas y la desinformación (ODS 3, 4, 9 y 16);

d) Promover el acceso a información pertinente, fiable y exacta durante las crisis para proteger y empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad (ODS 10);

e) Alentar a las entidades de las Naciones Unidas a que, en colaboración con los Gobiernos y las instancias pertinentes, evalúen el modo en que las informaciones erróneas y la desinformación afectan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 17).

36. Además, exhortamos con urgencia:

a) A las empresas de tecnología digital y las plataformas de medios sociales a que aumenten la transparencia y la rendición de cuentas de sus sistemas, lo que incluye las condiciones de servicio, la moderación de contenidos y los algoritmos de recomendación y el tratamiento de los datos personales de los usuarios en los idiomas locales, a fin de empoderar a los usuarios para tomar decisiones con conocimiento de causa y otorgar o retirar su consentimiento informado (ODS 9 y 10);

b) A las plataformas de medios sociales a que permitan a los investigadores acceder a los datos, con salvaguardias sobre la privacidad de los usuarios, con el fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas al recopilar datos sobre el modo de hacer frente a las informaciones erróneas, la desinformación y el discurso de odio que puedan servir de base para las políticas, normas y mejores prácticas gubernamentales y sectoriales (ODS 9, 16 y 17);

c) A las empresas y los desarrolladores de tecnología digital a que sigan desarrollando soluciones y comunicando públicamente las medidas que hayan tomado para contrarrestar posibles daños, como el discurso de odio y la discriminación, derivados de los contenidos de inteligencia artificial. Algunas de esas medidas son incorporar salvaguardias en los procesos de entrenamiento de los modelos de inteligencia artificial, identificar el material generado por la inteligencia artificial y certificar la autenticidad de los contenidos y su origen, así como etiquetas, marcas de agua y otras técnicas (ODS 10, 16 y 17).

**Objetivo 4. Promover enfoques de la gobernanza de datos que sean responsables, equitativos e interoperables**

*Privacidad y seguridad de los datos*

37. Reconocemos que una gobernanza de datos responsable e interoperable es esencial para promover los objetivos de desarrollo, proteger los derechos humanos, fomentar la innovación y estimular el crecimiento económico. Cada vez se recopilan, intercambian y procesan más datos, incluso en sistemas de inteligencia artificial, lo que puede incrementar los riesgos si no existen normas eficaces de protección de los datos personales y la privacidad.

38. Reconocemos la urgente necesidad de estrechar la cooperación en materia de gobernanza de datos a todos los niveles con la participación efectiva, equitativa y significativa de todos los países y en consulta con las partes interesadas pertinentes para aprovechar todo el potencial de las tecnologías digitales y emergentes. Reconocemos que para ello habrá que crear capacidad en los países en desarrollo y formular y aplicar marcos de gobernanza de datos a todos los niveles que maximicen los beneficios del uso de los datos y al mismo tiempo protejan la privacidad y los datos. Exhortamos al sistema de las Naciones Unidas a que ayude a fomentar la creación de capacidad para lograr una gobernanza de datos responsable e interoperable.

39. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

- a) Tener en cuenta las directrices internacionales y regionales vigentes sobre la protección de la privacidad al elaborar marcos de gobernanza de datos (todos los ODS);
- b) Prestar más apoyo a todos los países para elaborar marcos nacionales de gobernanza de datos que sean eficaces e interoperables (todos los ODS);
- c) Empoderar a personas y grupos dotándolos de la capacidad de considerar, otorgar y retirar su consentimiento para el uso de sus datos y la capacidad de elegir cómo se utilizan esos datos, incluso estableciendo por ley medidas para proteger la privacidad de los datos y la propiedad intelectual (ODS 10 y 16);
- d) Velar por que las prácticas de recopilación, acceso, intercambio, transferencia, almacenamiento y procesamiento de datos sean seguras y proporcionales y tengan fines necesarios, explícitos y legítimos, de conformidad con el derecho internacional (todos los ODS);
- e) Desarrollar una fuerza de trabajo cualificada capaz de recopilar, procesar, analizar, almacenar y transferir datos de forma segura y protegiendo la privacidad (ODS 8 y 9).

*Intercambio de datos y normas sobre datos*

40. Reconocemos que las disparidades en cuanto a los datos, incluidas las de género y las geográficas, pueden dar lugar a una distribución poco equitativa de los beneficios, a usos indebidos e interpretaciones erróneas de los datos y a resultados sesgados.

41. Reconocemos que las normas comunes en materia de datos y los intercambios de datos interoperables pueden aumentar la accesibilidad y la comunicación de los datos y ayudar a eliminar las disparidades en cuanto a los datos. Facilitaremos iniciativas de datos abiertos creadas y gestionadas por todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y los particulares, a fin de que puedan utilizar y aprovechar los datos para su desarrollo y bienestar.

42. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

- a) Elaborar normas sobre datos y metadatos diseñadas para prevenir y abordar los sesgos, la discriminación o las violaciones y los abusos de los derechos humanos durante todo el ciclo de vida de los datos, incluso mediante auditorías periódicas de los datos (ODS 3, 5, 10 y 16);
- b) Elaborar definiciones básicas y clasificaciones de datos para promover la interoperabilidad y facilitar el intercambio de datos (todos los ODS);
- c) Elaborar definiciones y normas comunes sobre el uso y la reutilización de datos en beneficio público (todos los ODS).

*Datos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo*

43. Consideramos que, para formular políticas con base empírica y prestar servicios públicos, es fundamental que los sistemas y las capacidades de datos sean seguros. La escasa inversión en actividades estadísticas y sistemas de datos públicos puede dificultar los progresos hacia la consecución del desarrollo sostenible.

44. Reconocemos que los datos de calidad son cruciales para el seguimiento, la orientación y la aceleración de los avances en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como para responder eficazmente a las crisis. Nos comprometemos a reforzar la cooperación internacional para subsanar las graves lagunas que existen en los datos para el desarrollo y aumentar su disponibilidad pública. Propugnaremos el uso y el intercambio responsables de datos dentro de los países y entre ellos para impulsar los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

45. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a:

- a) Aumentar la financiación para datos y estadísticas de todas las fuentes e intensificar los esfuerzos por crear capacidad en materia de datos y destrezas afines, así como el uso responsable de los datos, especialmente en los países en desarrollo. Ampliaremos la financiación predecible para datos sobre desarrollo sostenible (ODS 17);
- b) Redoblar los esfuerzos por recopilar, analizar y difundir datos pertinentes, exactos, fiables y desglosados a fin de mejorar el seguimiento y la formulación de políticas para acelerar la consecución de la Agenda 2030, respetando al mismo tiempo la privacidad y la protección de datos. Aspiraremos a aumentar en un 50 % los datos disponibles para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica y otras características pertinentes en contextos nacionales (todos los ODS);
- c) Desarrollar sistemas de datos abiertos y accesibles para respaldar la alerta temprana, la acción temprana y la respuesta a las crisis en casos de desastre (ODS 3 y 11).

*Flujos transfronterizos de datos*

46. La circulación de datos a través de las fronteras es un motor fundamental de la economía digital. Reconocemos que, si los flujos transfronterizos de datos son seguros e inspiran confianza, pueden reportar beneficios sociales, económicos y en materia de desarrollo, especialmente para las microempresas y pequeñas y medianas empresas. Buscaremos mecanismos innovadores, interoperables e inclusivos para que los datos puedan circular con confianza dentro de los países y entre ellos en beneficio mutuo, respetando al mismo tiempo las salvaguardias pertinentes en materia de protección de datos y privacidad y los marcos jurídicos aplicables (ODS 17).

47. Nos comprometemos, de aquí a 2030, a promover consultas entre todas las partes interesadas pertinentes para conocer mejor los puntos comunes, las complementariedades, las convergencias y las divergencias entre los enfoques regulatorios sobre el modo de facilitar los flujos transfronterizos de datos con confianza a fin de aumentar los conocimientos y mejores prácticas a disposición del público (ODS 17).

*Interoperabilidad en la gobernanza de datos*

48. Promoveremos y apoyaremos la interoperabilidad entre los marcos normativos nacionales, regionales e internacionales en materia de datos. En este contexto, solicitamos a la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo que establezca un grupo de trabajo específico para entablar un amplio diálogo inclusivo entre las múltiples partes interesadas sobre la gobernanza de datos a todos los niveles y su pertinencia para el desarrollo. Alentamos al grupo de trabajo a que presente a la Asamblea General, a más tardar en el octogésimo primer período de sesiones, un informe sobre sus progresos que incluya recomendaciones complementarias para establecer disposiciones de gobernanza de datos equitativas e interoperables, como principios fundamentales de gobernanza de datos a todos los niveles que sean pertinentes para el desarrollo, propuestas para facilitar la interoperabilidad entre los sistemas de datos nacionales, regionales e internacionales, consideraciones sobre el reparto de los beneficios derivados de los datos, y opciones para facilitar flujos de datos seguros que inspiren confianza, incluida la circulación a través de las fronteras de datos que sean pertinentes para el desarrollo (todos los ODS).

49. Continuaremos deliberando en las Naciones Unidas a partir de esos resultados y reconociendo la labor que están realizando otros organismos y partes interesadas pertinentes, como la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, para tratar de lograr un entendimiento común de la gobernanza de datos a todos los niveles y su pertinencia para el desarrollo (todos los ODS).

**Objetivo 5. Mejorar la gobernanza internacional de la inteligencia artificial en beneficio de la humanidad**

50. Reconocemos la necesidad de adoptar un enfoque equilibrado, inclusivo y basado en los riesgos para la gobernanza de la inteligencia artificial (AI), con la representación plena e igualitaria de todos los países, especialmente los países en desarrollo, y la participación significativa de todos los interesados.

51. Reconocemos las iniciativas internacionales, regionales, nacionales y multipartitas que se están llevando a cabo para promover sistemas de inteligencia artificial que sean seguros e inspiren confianza. Necesitamos urgentemente evaluar y abordar de forma inclusiva los posibles efectos, oportunidades y riesgos de los sistemas de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible y el bienestar y los derechos de las personas. Se necesita cooperación internacional para promover la coordinación y la compatibilidad de los marcos de gobernanza de la inteligencia artificial que están surgiendo.

52. Nos comprometemos a promover enfoques equitativos e inclusivos para aprovechar los beneficios de la inteligencia artificial y mitigar sus riesgos respetando plenamente el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, y teniendo en cuenta otros marcos pertinentes, como la

Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura<sup>22</sup>.

53. Reconocemos el inmenso potencial que tienen los sistemas de inteligencia artificial para acelerar los avances en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Governaremos la inteligencia artificial en aras del interés público y velaremos por que sus aplicaciones fomenten las diversas culturas y lenguas y apoyen la generación local de datos en favor del desarrollo de los países y las comunidades. Esto incluye, en particular, la cooperación internacional para ayudar a los países en desarrollo a crear capacidad en materia de inteligencia artificial, así como los esfuerzos por hacer frente a los efectos negativos que pueden tener las tecnologías digitales emergentes en el trabajo y el empleo y el medio ambiente.

54. Consideramos que la gobernanza internacional de la inteligencia artificial requiere un enfoque multilateral que sea ágil, multidisciplinar y adaptable. Reconocemos la importancia de las Naciones Unidas para configurar, facilitar y apoyar esa gobernanza.

55. Este Pacto nos brinda una oportunidad única para promover la gobernanza internacional de la inteligencia artificial complementando las iniciativas internacionales, regionales, nacionales y multipartitas. Nos proponemos:

a) Evaluar las futuras tendencias e implicaciones de los sistemas de inteligencia artificial y promover su conocimiento científico (todos los ODS);

b) Apoyar la interoperabilidad y la compatibilidad de los enfoques de la gobernanza de la inteligencia artificial compartiendo las mejores prácticas y promoviendo un entendimiento común (todos los ODS);

c) Ayudar a crear capacidad, especialmente en los países en desarrollo, para acceder a los sistemas de inteligencia artificial, desarrollarlos, utilizarlos, gobernarlos y orientarlos hacia la consecución del desarrollo sostenible (todos los ODS);

d) Promover la transparencia, la rendición de cuentas y una estricta supervisión humana de los sistemas de inteligencia artificial compatible con el derecho internacional (todos los ODS).

56. Por consiguiente, nos comprometemos a:

a) Establecer, dentro de las Naciones Unidas, un panel científico internacional independiente y multidisciplinar sobre la inteligencia artificial con representación geográfica equilibrada para promover el conocimiento científico mediante evaluaciones empíricas de los efectos, los riesgos y las oportunidades, aprovechando las iniciativas y las redes de investigación nacionales, regionales e internacionales existentes (ODS 17);

b) Iniciar, dentro de las Naciones Unidas, un diálogo mundial sobre la gobernanza de la inteligencia artificial en el que intervengan los Gobiernos y todas las partes interesadas, que se celebrará paralelamente a las conferencias y reuniones pertinentes de las Naciones Unidas (ODS 17).

57. Por tanto, solicitamos a la Presidencia de la Asamblea General que nombre en su septuagésimo noveno período de sesiones a dos cofacilitadores, uno de un país desarrollado y otro de un país en desarrollo, para que determinen, mediante un proceso intergubernamental y consultas con otras instancias pertinentes, el mandato y las modalidades para el establecimiento y el funcionamiento del Panel Científico

<sup>22</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Actas de la Conferencia General, 41ª reunión, París, 9 a 24 de noviembre de 2021*, vol. 1, *Resoluciones*, anexo VII.

Internacional Independiente sobre Inteligencia Artificial y el Diálogo Mundial sobre la Gobernanza de la Inteligencia Artificial, que deberá aprobar la Asamblea General.

58. Exhortamos a las organizaciones normativas a que colaboren para promover la elaboración y adopción de normas interoperables de inteligencia artificial que propugnen la seguridad, la fiabilidad, la sostenibilidad y los derechos humanos (ODS 3, 5, 7, 9, 10, 12, 16 y 17).

59. Promoveremos sistemas de inteligencia artificial seguros y fiables que fomenten, protejan y preserven la diversidad lingüística y cultural y tengan en cuenta el multilingüismo durante todo su ciclo de vida (ODS 10 y 16).

60. Alentamos el establecimiento de alianzas internacionales para crear capacidad en materia de inteligencia artificial con el fin de elaborar programas de educación y formación, aumentar el acceso a los recursos, incluidos los modelos y sistemas de inteligencia artificial abiertos, los datos abiertos de entrenamiento y computación abierta, facilitar el entrenamiento y desarrollo de modelos de inteligencia artificial y promover la participación de las microempresas y pequeñas y medianas empresas en la economía digital (ODS 4 y 17).

61. Aprovecharemos los mecanismos existentes de las Naciones Unidas y de múltiples partes interesadas para apoyar la creación de capacidad en materia de inteligencia artificial con el fin de reducir las disparidades en ese ámbito, facilitar el acceso a las aplicaciones de inteligencia artificial y aumentar la capacidad de computación de alto rendimiento y destrezas afines en los países en desarrollo (todos los ODS).

62. Promoveremos la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular para apoyar el desarrollo de conjuntos de datos representativos de alta calidad, recursos informáticos asequibles, soluciones locales que reflejen la diversidad lingüística y cultural y ecosistemas empresariales en los países en desarrollo (ODS 4, 9, 10 y 17).

63. Ponemos de relieve la importancia de aumentar las inversiones, en particular las del sector privado y las filantrópicas, a fin de ampliar la creación de capacidad en materia de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible. Solicitamos al Secretario General que, en consulta con los posibles contribuyentes y el sistema de las Naciones Unidas, formule opciones innovadoras de financiación voluntaria para crear capacidad en materia de inteligencia artificial que tengan en cuenta las recomendaciones del Órgano Asesor de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial relativas al establecimiento de un fondo mundial sobre inteligencia artificial y que sirvan de complemento a los mecanismos de financiación pertinentes de las Naciones Unidas, y que las presente a la Asamblea General para que las examine en su septuagésimo noveno período de sesiones.

#### **Seguimiento y examen**

64. Aplicaremos el Pacto Digital Global, dentro de nuestros propios países y a nivel regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales, así como los marcos jurídicos aplicables.

65. Estos esfuerzos solo pueden dar fruto si cuentan con la activa participación del sector privado, las comunidades técnica y académica y la sociedad civil, cuyas innovaciones y contribuciones a la digitalización son fundamentales e insustituibles. Reforzaremos nuestra colaboración e impulsaremos la cooperación multipartita para alcanzar los objetivos enunciados en este Pacto.

66. Invitamos a las organizaciones internacionales y regionales, al sector privado, al mundo académico, a la comunidad técnica y a los grupos de la sociedad civil a que

hagan suyo el Pacto y participen activamente en su aplicación y seguimiento. Solicitamos al Secretario General que establezca modalidades para la adhesión voluntaria a este Pacto y disponga que esta información sea pública y accesible a partir de diciembre de 2024.

67. Reconocemos la importancia de la financiación para hacer realidad todo el potencial de este Pacto. Para implementarlo con éxito será necesario dedicar recursos públicos, privados y multilaterales, incluso mancomunando las inversiones en servicios de financiación conjunta y combinada para lograr un impacto a gran escala, con mecanismos de las Naciones Unidas como la Ventana Digital del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los servicios de los bancos multilaterales de desarrollo. Exhortamos a los Gobiernos a que integren el apoyo a la transformación digital en la asistencia para el desarrollo, incluso aumentando las asignaciones presupuestarias para iniciativas digitales y de datos. Invitamos a los sectores privado y filantrópico a que consideren la posibilidad de hacer promesas de contribuciones financieras para apoyar la aplicación de este Pacto.

68. Nos basaremos en los procesos y foros dimanantes de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en particular el Foro para la Gobernanza de Internet y sus iniciativas nacionales y regionales, así como el Foro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, para promover la aplicación de este Pacto. Agradamos con interés el examen CMSI+20, que tendrá lugar en 2025, e invitamos a sus participantes a que determinen el modo en que esos procesos y foros pueden facilitar la contribución de todas las partes interesadas a la aplicación del Pacto.

69. Reconocemos la contribución de todas las entidades, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas al fomento de la cooperación digital, incluidos, entre otros, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y los invitamos, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a que apoyen, en el marco de sus mandatos vigentes, la aplicación de este Pacto. Reconocemos el papel que desempeñan las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países para ayudar a las instancias regionales y nacionales a promover la transformación digital.

70. Reconocemos el papel que desempeña la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en el examen del seguimiento de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y le solicitamos que considere la forma en que puede seguir contribuyendo a la aplicación del Pacto.

71. Para hacer un seguimiento de los progresos, solicitamos al Secretario General que someta a la consideración de los Gobiernos y otras partes interesadas un mapa de aplicación del Pacto que refleje las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas y otras partes interesadas pertinentes, y que lo refleje en su informe sobre los progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional antes del examen CMSI+20.

72. Reconocemos que es necesario seguir mejorando la coordinación en todo el sistema para que las Naciones Unidas puedan hacer realidad la plataforma inclusiva para la cooperación digital prevista en este Pacto. Con tal fin, solicitamos al Secretario General que, tras consultar con los Estados Miembros, presente una propuesta a la Asamblea General durante su septuagésimo noveno periodo de sesiones para crear una oficina que, aprovechando e incorporando las actividades y los recursos de la actual Oficina del Enviado del Secretario General para la Tecnología,

facilite la coordinación en todo el sistema, trabajando en estrecha colaboración con los mecanismos existentes. Esa propuesta debe incluir información detallada sobre las funciones operacionales, la estructura, la ubicación, la renovación del mandato, los recursos y el personal.

73. Reconocemos el papel que desempeñan el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible y el Consejo Económico y Social en el examen de los avances realizados por el Pacto para eliminar las disparidades digitales y acelerar la consecución de la Agenda 2030. Reconocemos la función que desempeña el Consejo de Derechos Humanos, dentro de su mandato actual, para fomentar un espacio digital inclusivo, abierto y seguro para todos.

74. Debido al carácter transversal de las tecnologías digitales y a que en la cooperación digital intervienen múltiples instancias, se necesitan sinergias y un seguimiento alineado. Nos comprometemos a realizar un examen del Pacto para evaluar los progresos conseguidos por sus objetivos y detectar las oportunidades y dificultades que vayan surgiendo en la cooperación digital mundial. Decidimos organizar una reunión de alto nivel titulada "Examen de alto nivel del Pacto Digital Global", que tendrá lugar durante el octogésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General y se basará en un informe del Secretario General sobre los progresos conseguidos, con las aportaciones y la participación significativa de todas las partes interesadas, como la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, el Foro para la Gobernanza de Internet y los facilitadores de las líneas de acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Solicitamos a la Presidencia de la Asamblea General que, en el octogésimo primer período de sesiones, nombre a dos cofacilitadores, uno de un país en desarrollo y otro de un país desarrollado, para que faciliten la celebración de consultas intergubernamentales abiertas, transparentes e inclusivas a fin de determinar las modalidades de esa reunión de alto nivel.

## **Anexo II** **Declaración sobre las Generaciones Futuras**

### **Preámbulo**

Los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno y altos y altas representantes, habiéndonos reunido en la Cumbre del Futuro, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas los días 22 y 23 de septiembre de 2024,

Reafirmando nuestro compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>23</sup>, así como nuestras respectivas obligaciones en virtud del derecho internacional,

Reafirmando también nuestro compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>24</sup>, incluida la declaración política de la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023<sup>25</sup>, y nuestro compromiso con las generaciones futuras expuesto, entre otras, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>26</sup>.

Conscientes de que las generaciones futuras son todas aquellas generaciones que aún no existen, las cuales heredarán este planeta,

<sup>23</sup> Resolución 217 A (III).

<sup>24</sup> Resolución 70/1.

<sup>25</sup> Resolución 78/1, anexo.

<sup>26</sup> *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.93.1.8 y corrección), resolución I, anexo I.

Observando que muchos ordenamientos jurídicos nacionales, así como algunas culturas y religiones, aspiran a salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras y promover la solidaridad intergeneracional, la justicia y la equidad,

Reconociendo que las decisiones, las acciones y la inacción de las generaciones presentes tienen un efecto multiplicador intergeneracional y, por consiguiente, resolviendo velar por que las generaciones presentes actúen con responsabilidad para salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras,

Reconociendo que debemos aprender de nuestros logros y fracasos y de sus consecuencias, a fin de garantizar un mundo más sostenible, justo y equitativo para las generaciones presentes y futuras, y entendiendo que el pasado, el presente y el futuro están interconectados,

Reconociendo que la infancia y la juventud son agentes de cambio y que nuestros procesos normativos y decisorios deben tener en cuenta el diálogo y los contactos intergeneracionales, incluso con niños, niñas, jóvenes y personas mayores y entre todos ellos, para salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras,

Reconociendo que la forma más eficaz de salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras es invirtiendo en la construcción de una base sólida para la paz y la seguridad internacionales duraderas, el desarrollo sostenible, la promoción del respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas y defendiendo el estado de derecho,

Reconociendo la complejidad y la interrelación de las oportunidades, los problemas y los riesgos a que se enfrentan las generaciones presentes, así como las implicaciones de las tendencias demográficas mundiales previstas,

Reiterando el compromiso de construir un sistema multilateral más sólido, eficaz y resiliente, basado en el derecho internacional y en la transparencia y la confianza y cuyo elemento central sean las Naciones Unidas, en beneficio de las generaciones presentes y futuras,

Declaramos lo siguiente:

#### **Principios rectores**

Para aprovechar la oportunidad que tienen las generaciones presentes de legar un futuro mejor a las generaciones futuras y cumplir nuestro compromiso de satisfacer las exigencias del presente salvaguardando al mismo tiempo las necesidades y los intereses de las generaciones futuras, sin dejar a nadie atrás, observaremos los siguientes principios rectores:

1. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como el pleno respeto del derecho internacional, deben promoverse con arreglo a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
2. La búsqueda y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todas las personas, que abarcan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, deben ser respetados, protegidos y promovidos, sin distinción ni discriminación de ningún tipo.
3. Hay que garantizar a las generaciones futuras la oportunidad de prosperar y lograr el desarrollo sostenible, entre otras cosas eliminando la transmisión intergeneracional de la pobreza y el hambre, las desigualdades y la injusticia, y reconociendo los problemas especiales de los países más vulnerables, en particular

los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

4. La promoción de la solidaridad y el diálogo intergeneracionales y la cohesión social es una de las bases indispensables de la prosperidad de las generaciones futuras y, en este sentido, hay que reconocer la contribución que hacen al desarrollo sostenible las familias y las políticas favorables y orientadas a la familia.

5. Hay que crear y mantener un medio ambiente limpio, saludable y sostenible donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza abordando urgentemente las causas y los efectos adversos del cambio climático e intensificando la acción colectiva para promover la protección ambiental.

6. Es necesario promover el uso responsable y ético de la ciencia, la tecnología y la innovación, con los principios de la equidad y la solidaridad como guía, para fomentar un entorno abierto, justo e inclusivo que favorezca el desarrollo científico y tecnológico y la cooperación digital, reduciendo al mismo tiempo las disparidades en materia de ciencia, tecnología e innovación, incluidas las brechas digitales, dentro de los países y entre ellos.

7. El logro de la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación de ningún tipo son requisitos necesarios para un futuro sostenible.

8. La participación plena e igualitaria en la sociedad de las personas con discapacidad de las generaciones presentes y futuras, incluida la oportunidad de intervenir activamente en los procesos decisorios, es crucial para garantizar que no se deje a nadie atrás.

9. La eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como el logro de la igualdad racial y el empoderamiento de todas las personas, son necesarios para un futuro próspero y sostenible.

10. Un sistema multilateral inclusivo, transparente y eficaz es esencial para reforzar la solidaridad y la cooperación internacionales, recuperar la confianza y crear un mundo seguro, justo y sostenible donde se garantice la dignidad humana.

#### Compromisos

Guiándonos por estos principios, nos comprometemos a lo siguiente:

11. Promover la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales, para que los conflictos y las crisis se resuelvan por medios pacíficos.

12. Conseguir sociedades pacíficas, inclusivas y justas, abordando al mismo tiempo las desigualdades dentro de las naciones y entre ellas y las necesidades especiales de los países en desarrollo, así como de las personas en situación de vulnerabilidad.

13. Implementar políticas y programas para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, eliminar todas las formas de discriminación y violencia, acoso y abuso contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia sexual y de género, y garantizar la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres y su igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en todas las esferas de la sociedad.

14. Eliminar las persistentes desigualdades históricas y estructurales en todas sus formas, incluso reconociendo, abordando las tragedias ocurridas en el pasado y sus consecuencias y adoptando medidas eficaces para remediarlas, y erradicar todas las formas de discriminación.

15. Honrar, promover y preservar la diversidad cultural y el patrimonio cultural, así como las lenguas, los sistemas de conocimiento y las tradiciones, y propiciar el diálogo intercultural e interreligioso, incluso fomentando una mayor cooperación internacional para devolver o restituir a los países de origen los bienes culturales con valor espiritual, ancestral, histórico y cultural, como obras de arte, monumentos, piezas de museo, manuscritos y documentos, entre otros, y alentar encarecidamente a las entidades pertinentes del sector privado a que también colaboren, incluso mediante el diálogo bilateral y con la asistencia de los mecanismos multilaterales, según proceda.

16. Reconocer, respetar, promover y proteger los derechos de los Pueblos Indígenas y sus territorios, tierras y ecosistemas, salvaguardando al mismo tiempo sus tradiciones, creencias espirituales y conocimientos ancestrales, reforzar sus distintas instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado; y garantizar su derecho a participar en la adopción de decisiones sobre cuestiones que afecten a sus derechos, con arreglo a la legislación y de conformidad con las obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

17. Empezar estrategias integrales y específicas para lograr un crecimiento económico y un desarrollo sostenible inclusivos, la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, y para combatir la feminización de la pobreza, a fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, lograr la resiliencia global y crear una mayor prosperidad como base para las generaciones futuras.

18. Dar prioridad a las acciones urgentes para abordar los retos ambientales críticos y aplicar medidas para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia, invertir la degradación de los ecosistemas y garantizar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, y reafirmar la importancia de acelerar la acción para hacer frente al cambio climático y sus efectos adversos, teniendo en cuenta el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas en función de las distintas circunstancias nacionales, observando la importancia que tiene para algunos el concepto de "justicia climática".

19. Aprovechar los beneficios de las tecnologías existentes, nuevas y emergentes y mitigar los riesgos que conllevan mediante una gobernanza eficaz, inclusiva y equitativa a todos los niveles, intensificando la colaboración para reducir las brechas digitales existentes dentro de los países desarrollados y en desarrollo y entre ellos, aumentando la labor de capacitación en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación, y promoviendo la transferencia de tecnología en condiciones convenientes de mutuo acuerdo.

20. Reforzar la cooperación entre los Estados para responder a las tendencias y realidades demográficas, como el rápido crecimiento de la población, el descenso de las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población, así como para abordar los vínculos que existen entre las cuestiones demográficas y el desarrollo en todas las regiones, teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de las generaciones presentes y futuras, incluidas la infancia y la juventud, y las notables contribuciones de las personas de edad a las iniciativas de desarrollo sostenible.

21. Reforzar la cooperación de los Estados para garantizar una migración segura, ordenada y regular entre los países de origen, tránsito y destino, incluso aumentando y diversificando la disponibilidad y flexibilidad de las vías para la migración regular, y reconociendo al mismo tiempo las contribuciones positivas de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible.

22. Invertir en una educación de calidad accesible, segura, inclusiva y equitativa para todos, que abarque la educación física y el deporte, y promover oportunidades de aprendizaje permanente, formación técnica y profesional y alfabetización digital que faciliten la adquisición y la transferencia intergeneracionales de conocimientos y destrezas para mejorar las perspectivas de las generaciones futuras.

23. Proteger el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental mediante la cobertura sanitaria universal y sistemas de salud más sólidos y resilientes, así como el acceso equitativo a medicamentos, vacunas, tratamientos y otros productos sanitarios que sean inocuos, asequibles, eficaces y de calidad, para garantizar una vida saludable y promover el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

#### Acciones

Reconociendo que los gobiernos tienen a todos los niveles la función y la responsabilidad primordiales, conforme a sus respectivos marcos constitucionales, de salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras, implementaremos e institucionalizaremos los compromisos mencionados, y vigilarémos su cumplimiento, en los procesos normativos nacionales, regionales y mundiales mediante las acciones siguientes:

24. Aprovechar la ciencia, los datos, las estadísticas y la prospectiva estratégica para garantizar una reflexión y una planificación a largo plazo, formular y aplicar prácticas sostenibles y llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para que las decisiones se adopten con base empírica, procurando al mismo tiempo que la gobernanza se anticipe, se adapte y responda mejor a las oportunidades, los riesgos y los problemas futuros.

25. Garantizar un acceso inclusivo y equitativo al conocimiento, la ciencia y la información, promoviendo al mismo tiempo la innovación, el pensamiento crítico y las destrezas para la vida, con el fin de crear generaciones de ciudadanos y ciudadanas que sean agentes de transformaciones y cambios positivos.

26. Fortalecer nuestros sistemas de contabilidad nacional y mundial, entre otras cosas promoviendo el uso de evaluaciones de impacto prospectivas y con base empírica, reforzando los análisis anticipatorios de riesgos y fomentando el uso de sistemas para medir el progreso hacia el desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto o vayan más allá de él.

27. Invertir en capacidad para una mejor preparación y respuesta frente a futuras perturbaciones, crisis y problemas mundiales, y utilizar la planificación y la prospectiva con base empírica para evitar y mitigar los riesgos, garantizando al mismo tiempo que quienes son más pobres y vulnerables no tengan que asumir una parte desproporcionada del costo y la carga que conllevan las medidas de mitigación, adaptación, restauración y aumento de la resiliencia.

28. Adoptar un enfoque pangubernamental para coordinar, incluso a nivel nacional y local, la valoración, la formulación, la aplicación y la evaluación de políticas que salvaguarden las necesidades y los intereses de las generaciones futuras.

29. Estrechar la cooperación con las partes interesadas, como la sociedad civil, el mundo académico, la comunidad científica y tecnológica y el sector privado, y fomentar las alianzas intergeneracionales, promoviendo un enfoque pansocial, para compartir las mejores prácticas y concebir ideas innovadoras, a largo plazo y con visión de futuro que ayuden a salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras.

30. Dotar al sistema multilateral, incluidas las Naciones Unidas, de los medios necesarios para apoyar a los Estados que lo soliciten en sus esfuerzos por aplicar la presente Declaración e integrar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras y la reflexión a largo plazo en los procesos normativos, fomentando la cooperación y facilitando un mayor uso de la planificación anticipatoria y la prospectiva a partir de la ciencia, los datos y las estadísticas, y sensibilizando y asesorando sobre las posibles repercusiones intergeneracionales o futuras de las políticas y los programas.

31. Fomentar una cultura institucional orientada hacia el futuro y transversalizada en todo el sistema de las Naciones Unidas para facilitar la adopción de decisiones con base científica y empírica desarrollando diversas capacidades, como la planificación anticipatoria, la prospectiva y la alfabetización en futurología, y promoviendo sistemáticamente a todos los niveles la reflexión intergeneracional a largo plazo.

32. Reconociendo la importante función de asesoramiento y promoción que deben desempeñar las Naciones Unidas con respecto a las generaciones futuras:

a) Tomamos nota de la propuesta del Secretario General de nombrar a un Enviado o Enviada Especial para las Generaciones Futuras a fin de facilitar la aplicación de la presente Declaración;

b) Decidimos organizar una reunión plenaria inclusiva de alto nivel de la Asamblea General sobre las generaciones futuras para examinar la aplicación de la presente Declaración durante el octogésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General y proporcionar información actualizada sobre las acciones emprendidas para salvaguardar las necesidades y los intereses de las generaciones futuras;

c) Solicitamos al Secretario General que presente un informe sobre la aplicación de la presente Declaración para examinarlo en la reunión plenaria de alto nivel que se celebrará durante el octogésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General.



# RESEÑAS



## HACER FRENTE AL HORROR: ESTUDIOS SOBRE LAS RESPUESTAS Y LOS DILEMAS DE LA SOCIEDAD ORGANIZADA ANTE LA INSEGURIDAD, LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA\*∞

MARIO JESÚS ARELLANO GONZÁLEZ•



El reciente libro editado por Edgar Guerra presenta seis estudios sobre las diversas formas en que colectivos, organizaciones civiles, instituciones no estatales y grupos armados han afrontado problemas relacionados con la violencia, inseguridad, criminalidad e impunidad. La presente publicación es resultado de un extenso proyecto de investigación, cuyo interés fue recoger diversas perspectivas disciplinarias e integrarlas en una mirada analítica orientada a identificar “los mecanismos que permiten la constitución de respuestas ciudadanas” (p. 22) en contextos adversos, así como a evaluar su capacidad de incidencia pública.

Los casos de estudio están situados en diversas regiones de Michoacán, México, pues tal estado ha sido escenario del inicio de la política de militarización interna conocida como ‘guerra contra el narcotráfico’, el asentamiento de grupos criminales como La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, y el levantamiento de autodefensas.

Desde mi punto de vista, hay dos cuestiones que hacen del libro un aporte invaluable a los trabajos académicos que se sitúan en la intersección entre la sociología de la violencia y la sociología de la acción colectiva y los movimientos sociales. En primer lugar, la apuesta por el método etnográfico permite a las y los autores no solo recabar información empírica densa, sino también cuestionar, desde las especificidades locales, las narrativas hegemónicas y dicotomías conceptuales sobre la (i)legalidad, la legitimidad y la participación política. En segundo lugar, el interés por observar la heterogeneidad abre la posibilidad de reconocer tanto la multidimensionalidad de la violencia (criminal, social, institucional, de género, etcétera) y su relación con la precarización, desigualdad e impunidad de los contextos analizados, como la pluralidad de las estrategias y recursos movilizados por las distintas respuestas societales.

---

\* Edgar Guerra (editor). Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Ciudad de México, Colección CIDE, 2023. 208 páginas.

• Doctorante en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Actualmente realiza una estancia de investigación en el Instituto Mora. [jarellano@colmex.mx](mailto:jarellano@colmex.mx) ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7267-5181>

∞ Fecha de recepción: 140924 - Fecha de aceptación: 101224.

En el primer capítulo, Salvador Maldonado e Iran Guerrero se interesan por la manera en que colectivos de personas desaparecidas, contra la violencia e identidad de género radicados en la ciudad de Morelia hacen uso del derecho y la retórica de los derechos humanos para enmarcar sus reivindicaciones. Bajo el concepto de «activismo sociolegal» analizan la experiencia de diversas organizaciones constituidas en un contexto de imbricación y complementariedad de la violencia delincuenciales e institucional. Los autores encuentran que, allende las adversidades, los colectivos han logrado importantes avances, por ejemplo, la promulgación de leyes, la formalización de canales de comunicación con instancias gubernamentales y el establecimiento de contrapesos en las decisiones públicas. A pesar de los avances formales, señalan Maldonado y Guerrero, las negociaciones y rutinas de la burocracia estatal obstaculizan el acceso a la justicia, pues “retrasan, incumplen o nulifican las iniciativas y demandas de las organizaciones civiles” (p. 34).

El segundo capítulo, escrito por Irene Álvarez, Denisse Román y Trevor Stack, problematiza el papel de los consejos locales de seguridad en la construcción de confianza en entornos de criminalidad y conflicto armado donde prevalece un escepticismo frente a la capacidad de las instituciones estatales para proveer seguridad y bienestar. Las autoras toman como referentes empíricos la *Mesa de Seguridad y Justicia de Zamora*, el *Concejo Popular de Chinicuila* y el *Consejo de Seguridad Municipal de Tancítaro*. Después de comparar las formas de participación e interacción entre funcionarios públicos y otros actores (empresarios, académicos, clérigos, policías, autodefensas y representantes de localidades) concluyen que la confianza logra restablecerse cuando los consejos promueven una gestión local de la seguridad.

Edgar Guerra y Ariadna Sánchez estudian, en el tercer capítulo del volumen, los activismos culturales de Ciudad Lázaro Cárdenas y Apatzingán. La conjetura que vertebra la pesquisa es que más allá de los objetivos específicos, ciertas organizaciones locales colocan al arte y la cultura como “alternativa social a la atmósfera de violencia y criminalidad” (p. 89). Si bien hay diferencias sustantivas en las nociones de «arte» y «cultura» que movilizan, en las rutas y modalidades de activación, y en los objetivos políticos, lo cierto es que, todas las expresiones estudiadas recurren al arte como un repertorio colectivo que les permite delimitar causas, posicionarse políticamente, generar recursos y adquirir influencia. Guerra y Sánchez identifican ‘rendimientos sociales’ compartidos por centros culturales independientes, colectivos, proyectos individuales y organizaciones de la sociedad civil, particularmente la construcción de un campo que aspira a cambiar las formas de vinculación comunitaria con base en dinámicas de aprendizaje y politización.

En el cuarto capítulo, Catherine Whittaker ofrece un análisis de género sobre los activismos michoacanos. La autora plantea que, para comprender los factores que limitan la participación política de las mujeres en colectivos en contra de la inseguridad, hay que tener en cuenta tanto la amalgama entre la violencia criminal y la violencia de género como la lógica de roles tradicionales, las amenazas y la discriminación contra las mujeres que persisten aun en el terreno del activismo. En este contexto, destaca el trabajo de *Uarhí Medicina*, *Vivas nos Queremos* y *Humanas sin Violencia*, organizaciones conceptualizadas como «espacios de género» que tratan de “romper con las expectativas comunes respecto a la femineidad, mientras apuntan específicamente a promover los derechos de las mujeres” (p. 138).

El quinto capítulo, contribución de Trevor Stack, analiza la intervención de una institución no estatal cuya autoridad moral y política, infraestructura y capital social le permite incidir práctica y discursivamente en Michoacán, a saber, la Iglesia católica. El autor identifica seis tipos de iniciativas eclesiales: denuncias públicas sobre la problemática de violencia criminal, acompañamiento a víctimas, participación en foros de la sociedad civil, formación y desarrollo de organizaciones, proyectos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, diseño de instituciones estatales e intervenciones menos públicas (por ejemplo, reuniones con autoridades y esfuerzos de mediación con integrantes de grupos criminales). Algunos límites de tales prácticas son el temor, la falta de recursos financieros, la desconfianza hacia las instituciones y la renuencia del propio clero.

En el sexto y último capítulo, Irene Álvarez, Denisse Román y Sasha Jesperson abordan la cuestión de la legitimidad “en escenarios donde la cooptación de los medios violentos es debatida” (p. 178). Las autoras analizan las experiencias de Costa-Sierra y Tancítaro, regiones con fuerte presencia de grupos de autodefensas quienes ocupan un papel central en la gestión local de la seguridad. Dichos casos sirven para examinar dos aspectos fundamentales, en primer lugar, las formas en que las estrategias de prevención del crimen adquieren legitimidad entre la población local y, en segundo lugar, los factores que permiten a ciertos actores colectivos (y no otros) posicionarse en la arena pública. Sobre el primer punto, Álvarez, Román y Jesperson encuentran que cuando las funciones desempeñadas por los grupos civiles armados concuerdan con la moral comunitaria, la población local puede legitimarlas mediante cuatro mecanismos: financiamiento, reclutamiento, vinculación con instituciones e interlocución con el gobierno. Respecto al segundo punto, las autoras señalan que la legitimidad también está atravesada por dimensiones de género, clase y acceso a la educación.

Esta breve reseña no hace justicia a la riqueza en el tratamiento de los casos ni a la complejidad de la presentación de los hallazgos. Sin embargo, a manera de cierre vale la pena destacar en dos cuestiones. En primer lugar, la impronta comparativa y interés por ofrecer conocimiento valioso para las propias organizaciones permite identificar algunos problemas comunes entre los casos de estudio: los altos costos y riesgos que cuestionan la sostenibilidad del activismo, la falta de apoyo por parte de instituciones públicas, y la creciente fragmentación y desarticulación entre colectivos. Se requiere mayor investigación empírica para comprender a fondo estos tres fenómenos y proponer posibles soluciones. En segundo lugar, señalar que a lo largo de las páginas las y los lectores encontrarán consideraciones éticas del trabajo con actores colectivos que desarrollan iniciativas de participación para hacer frente a la criminalidad e inseguridad, cuestión del todo relevante para quienes estudian y acompañan experiencias contenciosas en contextos violentos.





**A NUESTROS LECTORES  
Y COLABORADORES**



## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser ingresados solamente a través de este portal, siguiendo los pasos que se señalan en: <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>

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.

- Antes de subir el escrito a la plataforma de la revista, el autor está obligado a 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.
- 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, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
- En caso de haberse realizado alguna entrevista, se deberá adjuntar una copia del consentimiento Informado del entrevistado.
- 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.
- Los trabajos pueden venir en idioma español o inglés, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en ambos idiomas, además de portugués, independientemente del idioma del cuerpo del trabajo.
- No se admiten artículos o traducciones de artículos ya publicados, salvo que la revista considere relevante hacerlo como reedición con fines de discusión, de antología o de divulgación con las autorizaciones correspondientes.
- Tampoco es aceptable plagio alguno, ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados podrá ser plagiado, inventado, manipulado o distorsionado. La revista cuenta con el programa DOCODE que automatiza la detección del plagio en textos digitales, asegurando la originalidad de sus contenidos.

2. La revista es publicada semestralmente, siendo la primera edición en julio y la segunda en diciembre de cada año. Normalmente los trabajos se reciben hasta fines de mayo para la primera edición, y finales de octubre para la segunda edición.
3. 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.
4. 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.
  - Genéricamente, los escritos deben considerar resumen, abstract, palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
  - 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 correspondiente 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.

5. La Revista considera trabajos para cuatro secciones: Artículos, Estudios, Reseñas y Dossier.

- **Artículos**

Esta sección 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.

- **Estudios**

El estudio es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal sin tener que ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente.

- **Reseñas**

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 deberá considerar, 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).

- **Dossier**

Lo entendemos aquí como documentos que desarrollan asuntos relevantes dentro del ámbito de la línea editorial de la revista y que contribuyen al conocimiento sobre seguridad y defensa.

6. Citas y referencias bibliográficas

- Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar las Normas APA (*American Psychological Association*), 7a edición debiendo considerarse como referencia el instructivo publicado en el sitio web de la Academia: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2024/12/2024-NORMAS-APA-19-dic.pdf>
- La bibliografía debe necesariamente encontrarse actualizada respecto del estado del problema en cuestión, ser relevante, pertinente y debe considerar, ideal-

mente, publicaciones indexadas en bases de datos o repositorios más utilizados como, por ejemplo, Scopus, Wos o Scielo.

- Adjuntar resumen (abstract) del tema en español, inglés y portugués, de una extensión máxima de 15 líneas. Además, deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet.
- Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español, inglés y portugués y separadas por punto y coma (semicolon).
- 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)”.
- Adjuntar breve currículum, principalmente títulos y grados académicos, institución actual de trabajo, país, 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 para lo cual se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>

#### 7. Selección de los trabajos

- Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de consejeros, tanto nacionales como extranjeros, de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la revista aborda bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el consejo de la revista serán devueltos a sus autores quedando a su total disposición.
- También el Consejo Editorial podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
- Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

#### Envío del manuscrito

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, quien emite en forma automática el acuse de recibo de envío, siguiendo las instrucciones que da el sistema “Open Journal System (OJS) de acuerdo a lo siguiente:

- Para envío de artículos ingresar al link:  
<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions>
- Si no es usuario, ingresar al link que se indica para tener acceso al Manual del Autor:  
<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/index>

## COMPROMISO ÉTICO

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.

### 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.

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 o rechazo 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.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

### **De los revisores**

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa.

Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

<b>Principio</b>	<b>Definición</b>
Nº 1	<b>Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.</b> Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati Pp. 375 - Año 2002
Nº 2	<b>La Comunidad de Defensa en Chile.</b> Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina Pp. 101 – Año 2002
Nº 3	<b>Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.</b> Aquiles Gallardo Puelma Pp. 367 – Año 2003
Nº 4	<b>Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.</b> Claudia F. Fuentes Julio Pp. 93 – Año 2004
Nº 5	<b>Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.</b> Juan Carlos Verdugo Muñoz.- Pp. 101 – Año 2004
Nº 6	<b>La disuasión convencional, conceptos y vigencia.</b> Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez Pp. 147 – Año 2004
Nº 7	<b>La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.</b> Astrid Espaliat Larson Pp. 95 – Año 2004
Nº 8	<b>Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.</b> 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	<b>Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.</b> Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE Pp. 104 – Año 2005
Nº 10	<b>La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX".</b> Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 200 – Año 2005
Nº 11	<b>Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.</b> Iván Witker Barra Pp. 172 – Año 2005
Nº 12	<b>Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.</b> Hernán L. Villagrán Naranjo Pp. 81 – Año 2005

Nº 13	<b>La estrategia total. Una visión crítica.</b> Galo Eidelstein Silber Pp. 298 – Año 2006
Nº 14	<b>La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.</b> Mariano César Bartolomé Inglese Pp. 358 – Año 2006
Nº 15	<b>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.</b> Paulina Le Dantec Valenzuela Pp. 175 – Año 2006
Nº 16	<b>La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.</b> Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt Pp. 130 – Año 2006
Nº 17	<b>Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.</b> Cristian Leyton Salas Pp. 263 – Año 2007
Nº 18	<b>Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.</b> Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 109 – Año 2007
Nº 19	<b>El problema de la guerra y la paz en Kant.</b> Carlos Molina Johnson Pp. 110 – Año 2007
Nº 20	<b>El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.</b> Cristián Faundes Sánchez Pp. 370 – Año 2008
Nº 21	<b>Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.</b> Jorge Riquelme Rivera Pp. 180 – Año 2009
Nº 22	<b>Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.</b> Juan A. Fuentes Vera Pp. 410 – Año 2009
Nº 23	<b>La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)</b> Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) Pp. 366 – Año 2010
Nº 24	<b>La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.</b> General de División Cristián Le Dantec Gallardo Pp. 232 – Año 2010

Nº 25	<b>Crisis Internacionales</b> Rodolfo Ortega Prado Pp. 280 – Año 2011
Nº 26	<b>La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro.</b> Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva Pp. 184 – Año 2012
Nº 27	<b>Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.</b> Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 349 – Año 2013
Nº 28	<b>Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica.</b> Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) Pp. 363 – Año 2013
Nº 29	<b>La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.</b> Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana Pp. 345 – Año 2013
Nº 30	<b>Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica.</b> Carlos Ojeda Bennett Pp. 121 – Año 2013
Nº 31	<b>La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.</b> CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra Pp. 116 – Año 2014
Nº 32	<b>El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.</b> Gonzalo Álvarez Fuentes Pp. 83 – Año 2014
Nº 33	<b>Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional</b> Ricardo Rodríguez Arriagada. Pp. 153 – Año 2014
Nº 34	<b>Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.</b> Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 278 – Año 2015
Nº 35	<b>La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección.</b> Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana Pp. 200 – Año 2015
Nº 36	<b>Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.</b> Maricel Sauterel Gajardo Pp. 166 – Año 2015
Nº 37	<b>Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.</b> Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana Pp. 326 – Año 2015

Nº 38	<b>Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.</b> José Héctor Marinello Federici Pp. 135 – Año 2016
Nº 39	<b>Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo.</b> Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE Pp. 333 – Año 2016
Nº 40	<b>Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región.</b> Aracely Banegas Alfaro Pp. 118 – Año 2017
Nº 41	<b>Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de políticas públicas.</b> Cuerpo Académico ANEPE Pp. 362 – Año 2018
Nº 42	<b>El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile.</b> Francisca Barros Sánchez Pp. 182 – Año 2018
Nº 43	<b>Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa.</b> Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco Pp. 152 – Año 2018
Nº 44	<b>Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.</b> Cristian Rosales Morales Pp. 145 – Año 2018
Nº 45	<b>Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional.</b> Cuerpo Académico ANEPE Pp. 230 – Año 2019
Nº 46	<b>Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación.</b> Loreto Correa Vera Pp. 293 – Año 2020
Nº 47	<b>Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial)</b> C.I.E.E. ANEPE. Pp. 137 – Año 2021
Nº 48	<b>Chile y su ámbito vecinal: reflexiones sobre Política Exterior</b> Alejandro Salas Maturana (ed.) Pp. 166 – Año 2021
Nº 49	<b>Construyendo futuro: Chile y Perú en el siglo XXI</b> Jorge Gatica Bórquez Pp. 180 – Año 2022
Nº 50	<b>Plataforma Continental y Antártica Chilena. Antecedentes históricos, geopolítica y recursos naturales</b> Karen I. Manzano Iturra – Diego I. Jiménez Cabrera Pp. 118 – Año 2022
Nº 51	<b>El poder de las organizaciones detrás de las potencias dominantes en el Asia-Pacífico</b> Jorge Sanz Jofré Pp. 136 – Año 2024





## Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yañez 2760 - Providencia - Santiago  
Teléfono: (56-2) 2598 10 00 Fax: (56-2) 2598 10 43  
Página web: [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl) - [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)  
Correo electrónico: [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)



Dialnet



DOAJ  
DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS



DOCODE